

CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ
CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI MỸ

TẬP 7

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ

SỐ 3

THE ROLE OF THINK TANKS



VAI TRÒ CỦA
CÁC CƠ QUAN THAM Mưu
TRONG
CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI
CỦA HOA KỲ

IN U.S. FOREIGN POLICY

Tháng 11 năm 2002

VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ

"Trong nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc hình thành chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ, vai trò của các cơ quan tham mưu là một trong những yếu tố quan trọng nhất nhưng lại ít được đánh giá đúng nhất" .

Richard Haass

Giám đốc Chính sách và Kế hoạch
Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ

" Trong lịch sử phát triển chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ, có những thời điểm khi mà các cơ quan tham mưu đã có tác động quyết định trong việc định hình lại những suy nghĩ truyền thống và đề ra một tiến trình mới đối với một vấn đề chiến lược trọng yếu" .

Ronald D. Asmus

Chuyên gia Cao cấp phụ trách xuyên Đại Tây Dương
Quỹ German Marshall của Hoa Kỳ và
Chuyên gia Phụ tá Cao cấp Ủy ban Quan hệ Đối ngoại

Tạp chí *Chương trình Chính sách Đối ngoại Hoa Kỳ* kỳ này đã phân tích vai trò độc đáo của các cơ quan nghiên cứu và phân tích chính sách công, hay "các cơ quan tham mưu", trong việc xây dựng chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ. Một quan chức hàng đầu của Bộ Ngoại Giao trình bày các lợi ích chính mà các cơ quan tham mưu đem lại cho các nhà hoạch định chính sách của Hoa Kỳ. Hai chuyên gia điểm lại lịch sử và tiến trình can dự của các cơ quan tham mưu trong chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ và dẫn chiếu sự phát triển gần đây của các cơ quan như vậy trên thế giới. Chủ tịch hai cơ quan tham mưu và một phó chủ tịch điều hành giải thích một cơ quan tham mưu hàng đầu của Hoa Kỳ hoạt động như thế nào, vai trò đặc biệt của một cơ quan tham mưu do Quốc hội Hoa Kỳ lập ra, và một trong những cơ quan tham mưu lớn nhất của quốc gia làm việc cùng quân đội Hoa Kỳ như thế nào. Cuối cùng, ba công trình nghiên cứu theo sự vụ cho thấy ảnh hưởng của các cơ quan tham mưu đối với hai vấn đề chính sách then chốt và minh họa về cách thức thành lập một cơ quan tham mưu, dùng Honduras làm ví dụ.

CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI MỸ

Tạp chí Điện tử của Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ

VAI TRÒ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MUU TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ

NỘI DUNG

❶ NHÌN NHẬN CỦA MỘT NHÀ LÀM CHÍNH SÁCH

CÁC CƠ QUAN THAM MUU VỚI CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ: NHÌN NHẬN CỦA MỘT NHÀ LÀM CHÍNH SÁCH

5

Richard N. Haass

Giám đốc Chính sách và Kế hoạch, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ

❷ MỘT QUAN ĐIỂM LỊCH SỬ

CÁC CƠ QUAN THAM MUU VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ: MỘT QUAN ĐIỂM LỊCH SỬ

11

Donald E. Abelson

Giáo sư, Khoa Khoa học Chính trị, Trường Đại học Tây Ontario

CÁC CƠ QUAN THAM MUU VÀ SỰ XUYÊN QUỐC GIA HÓA CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI

17

James G. McGann

Chuyên gia cao cấp, Viện Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại

❸ HOẠT ĐỘNG CỦA BA CƠ QUAN THAM MUU

Viện BROOKINGS: MỘT CƠ QUAN THAM MUU HOẠT ĐỘNG NHƯ THẾ NÀO?

24

Strobe Talbott

Chủ tịch Viện Brookings

RAND: CÁC CƠ QUAN THAM MUU TƯƠNG TÁC VỚI GIỚI QUÂN SỰ NHƯ THẾ NÀO

29

Michael D. Rich

Phó Chủ tịch Điều hành, Tập đoàn RAND

HỌC VIỆN HÒA BÌNH HOA KỲ: MỘT PHƯƠNG PHÁP GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP TRỰC TIẾP

34

Richard H. Solomon

Chủ tịch Học viện Hòa bình Hoa Kỳ

❹ CÁC TRƯỞNG HỢP CỤ THỂ

GÂY ẢNH HƯỞNG: CÁC CƠ QUAN THAM MUU VÀ TRANH LUẬN VỀ VIỆC MỞ RỘNG NATO

38

Ronald D. Asmus

Chuyên gia Cao cấp phụ trách Đại Tây Dương, Quỹ Marshall Đức của Hoa Kỳ;

Chuyên gia Phụ tá Cao cấp, Ủy ban Quan hệ Đối ngoại

Baker Spring

Chuyên gia nghiên cứu Chính sách an ninh Quốc gia theo chương trình F.M. Kirby, Quỹ Heritage

ĐỐI THOẠI QUỐC GIA VỀ VIỆC THÀNH LẬP MỘT CƠ QUAN THAM MUU: TRƯỜNG HỢP HONDURAS

47

Amy Coughenour Betancourt

Trợ lý Nghiên cứu, Chương trình châu Mỹ, Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược

❶ TRANG THÔNG TIN

CÁNH CỬA QUAY

TÓM TẮT VỀ CƠ QUAN THAM MUU

❷ NGUỒN TÀI LIỆU BỎ SUNG

VAI TRÒ CỦA CƠ QUAN THAM MUU TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI MỸ: SÁCH THAM KHẢO

VAI TRÒ CỦA CƠ QUAN THAM MUU TRONG CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI MỸ: MỘT SỐ TRANG WEB

CHƯƠNG TRÌNH NGHỊ SỰ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI MỸ

TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ CỦA BỘ NGOẠI GIAO HOA KỲ

TẬP 7 * SỐ 3 * THÁNG 11/2002

Văn phòng các Chương trình Thông tin Quốc tế (IIP), Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ cung cấp các sản phẩm và dịch vụ thông tin nhằm giúp cho độc giả nước ngoài hiểu được chính sách, xã hội và văn hóa Mỹ. IIP xuất bản năm tạp chí điện tử nghiên cứu những vấn đề cốt lõi mà hiện nay nước Mỹ và cộng đồng quốc tế đang phải đối mặt. Những tạp chí này gồm Triển vọng Kinh tế, Những Vấn đề Toàn cầu, Những Vấn đề Dân chủ, Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ. Xã hội và Giá trị Mỹ, cung cấp báo cáo về chính sách của Mỹ cùng các thông tin phân tích, bình luận và mấu chốt về các lĩnh vực chủ đề.

Tất cả các báo này đều được xuất bản bằng tiếng Anh, Pháp, Bồ Đào Nha và Tây Ban Nha, những số chọn lọc còn được xuất bản bằng tiếng Arập và tiếng Nga. Các số bằng tiếng Anh được xuất bản hàng tháng. Các bản dịch sang tiếng khác thường ra sau từ 2 đến 4 tuần so với bản tiếng Anh.

Các ý kiến nêu trên các tờ báo không nhất thiết phản ánh quan điểm hoặc chính sách của chính phủ Mỹ. Bộ Ngoại giao Mỹ không chịu trách nhiệm về nội dung và khả năng truy cập thường xuyên đến các trang web kết nối với các báo, trách nhiệm đó hoàn toàn thuộc về các nhà quản trị các trang web đó. Các bài báo có thể được dịch và đăng lại ở nước ngoài trừ các bài có yêu cầu xin phép bản quyền. Người có ý định sử dụng các bức ảnh có bản quyền buộc phải xin bản quyền để sử dụng qua các cơ quan giữ bản quyền.

Các số báo hiện hành, số cũ và thông tin về các số sắp ra có thể được truy cập qua trang chủ của IIP trên Internet tại địa chỉ: <http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>. Các bài báo được lưu dưới nhiều dạng khác nhau để tiện xem trực tuyến, gửi đi, tải xuống và in ra. Các ý kiến đóng góp xin gửi đến Đại sứ quán Mỹ (Phòng Ngoại giao Nhân dân) hoặc gửi đến tòa soạn địa chỉ:

Editor, U.S. Foreign Policy Agenda

Political Security - IIP/T/PS

U.S. Department of State

301, 4th Street, SW

Washington, D.C. 20547

United States of America

Email: ejforpol@pd.state.gov

Bạn có thể xem số báo Chương trình Nghị sự Chính sách Đối ngoại Mỹ này trên Internet tại trang web của IIP:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/ijpe1102.htm>

Chịu trách nhiệm xuất bản	Judith S. Siegel
Tổng biên tập	Michael T. Scanlin
Thư ký tòa soạn	Margaret A. McKay
.....	Jacquelyn S. Porth
Phó Tổng biên tập	Wayne Hall
Trợ lý ban biên tập	Brenda Butler
.....	Ralph Dannheisser
.....	David Denny
.....	Margaret Kammerer
.....	Merle D. Kellerhals, Jr.
.....	Jody Rose Platt
Chuyên viên Tham khảo	Sam Anderson
.....	Camille Lyon
.....	Rebecca Ford Mitchell
.....
.....	Vivian Stahl
Trợ lý Chương trình	Tracy Nelson
Thực tập sinh An ninh Chính trị	Jennifer Flahive
Phụ trách Mỹ thuật	Min Yao
Trợ lý mỹ thuật	Sylvia Scott
Ban biên tập	James Bullock
.....	George Clack
.....	Judith S. Siegel

CÁC CƠ QUAN THAM MUU VỚI CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ: NHÌN NHẬN CỦA MỘT NHÀ LÀM CHÍNH SÁCH

Richard N. Haass

Giám đốc Chính sách và Kế hoạch, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ



Theo Đại sứ Richard N. Haass - Giám đốc Chính sách và Kế hoạch tại Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ cho rằng các cơ quan tham mưu ngày nay cung cấp năm lợi ích chính. Ông cho rằng các cơ quan này tạo ra "suy nghĩ mới" nơi các nhà ra quyết sách của Hoa Kỳ, cung cấp các chuyên gia phục vụ trong Chính quyền và Quốc hội, là nơi các nhà hoạch định chính sách có thể xây dựng những hiểu biết chung về các giải pháp chính sách giáo dục công dân Hoa Kỳ về thế giới, và cung cấp sự trung gian hòa giải của bên thứ ba cho các bên tranh chấp.

Trong nhiều yếu tố ảnh hưởng đến việc hình thành chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ, vai trò của các cơ quan tham mưu là một trong những yếu tố quan trọng nhất nhưng lại ít được đánh giá đúng nhất. Một hiện tượng đặc trưng của nước Mỹ là việc cơ quan nghiên cứu chính sách độc lập đã định hình sự can dự toàn cầu của Hoa Kỳ trong gần 100 năm nay. Nhưng do tiến hành phần lớn công việc của mình ngoài sự chú ý của các phương tiện truyền thông đại chúng, các cơ quan tham mưu ít thu hút sự chú ý hơn so với các lực lượng khác cùng ảnh hưởng đến chính sách của Hoa Kỳ - như các chiến dịch vận động của các nhóm quyền lợi, việc tranh giành giữa các đảng phái chính trị, và sự đua tranh giữa các cơ quan của chính phủ. Bất chấp hình ảnh tương đối mờ nhạt này, các cơ quan tham mưu tác động đến các nhà hoạch định chính sách đối ngoại Hoa Kỳ theo năm cách khác nhau: qua việc đưa ra các ý tưởng và phương án

chính sách độc đáo, cung cấp săn một đội ngũ chuyên gia để làm việc cho chính phủ, là địa điểm diễn ra các cuộc thảo luận cấp cao, giáo dục các công dân Hoa Kỳ về thế giới, và bổ sung cho các nỗ lực chính thức trong việc hòa giải và giải quyết tranh chấp.

XUẤT XỨ VÀ TIẾN TRIỂN

Các cơ quan tham mưu là các cơ quan độc lập được tổ chức để tiến hành nghiên cứu và đưa ra kiến thức độc lập về chính sách liên quan. Các cơ quan này lấp khoảng trống trọng yếu giữa một bên là giới học thuật và một bên là phạm vi chức năng của chính phủ. Trong các trường đại học, việc nghiên cứu thường bị dẫn dắt bởi các cuộc tranh luận bí ẩn mang tính lý thuyết và phương pháp luận, rất ít liên quan tới các tình huống tiến thoái lưỡng nan về chính sách trong thực tế. Trong khi đó, bên trong chính phủ, các quan chức bị chìm đắm trong các yêu cầu cụ thể

của công tác hoạch định chính sách hàng ngày nên thường quá bận rộn để nhìn nhận và xem xét lại qui đao rộng lớn hơn của chính sách của Hoa Kỳ. Do vậy, sự đóng góp đầu tiên của các cơ quan tham mưu là giúp kết nối khoảng cách giữa thế giới của ý tưởng và thế giới của hành động.

Các cơ quan tham mưu hiện đại xuất hiện song song với việc Hoa Kỳ vươn lên vị trí lãnh đạo toàn cầu. Các cơ quan này xuất hiện lần đầu tiên cách đây một thế kỷ (trong thời kỳ tiến bộ) là một bộ phận của phong trào chuyên nghiệp hóa chính phủ. Thường thì nhiệm vụ của các cơ quan này được công khai thừa nhận là phi chính trị: đề cao lợi ích công qua việc cung cấp tư vấn không thiên vị về chính sách cho các quan chức chính phủ. Trong số các tấm gương đi đầu có Viện Nghiên cứu Chính phủ (1916), tiền thân của Viện Brookings (1927). Cơ quan tham mưu đầu tiên chủ yếu phục vụ đối ngoại là Quỹ Carnegie vì Hòa bình Quốc tế, thành lập năm 1910 nhằm điều tra nguyên nhân chiến tranh và thúc đẩy giải quyết tranh chấp một cách hòa bình. Công tác tư vấn trở nên cấp bách sau khi chiến tranh Thế giới thứ nhất nổ ra, đã làm nảy sinh những cuộc tranh cãi sôi nổi về vai trò thích hợp của Mỹ đối với toàn cầu. Mùa đông năm 1917-1918, Đại tá Edward House, Cố vấn của Tổng thống Woodrow Wilson, đã bí mật tập hợp các học giả xuất chúng nhằm thảo luận các lựa chọn cho hòa bình sau chiến tranh. Được biết đến với biệt danh "Nhóm điều tra" (The Inquiry), nhóm này đã tư vấn cho Phái đoàn Hoa Kỳ tại Hội nghị Hòa bình Paris và năm 1921 đã cùng với các chủ ngân hàng, luật gia, và học giả nổi tiếng của thành phố New York lập ra Ủy ban về Quan hệ Đối ngoại. Thể hệ thứ nhất của các cơ quan tham mưu đã góp phần tạo dựng và duy trì một tầng lớp cử tri có

hiểu biết ở trong nước ủng hộ chính sách can dự toàn cầu, giữ cho ngọn lửa quốc tế chủ nghĩa sáng mãi trong những năm từ khi Hoa Kỳ tẩy chay Hội Quốc Liên cho đến khi bùng nổ chiến tranh Thế giới Thứ hai.

Làn sóng thứ hai của các cơ quan tham mưu nổi lên sau năm 1945, khi Hoa Kỳ đảm nhận vai trò siêu cường và (với việc xảy ra Chiến tranh Lạnh) người bảo vệ thế giới tự do. Nhiều cơ quan loại này đã được sự trợ giúp trực tiếp từ chính phủ Hoa Kỳ, một chính phủ đã dành những nguồn lực to lớn cho các nhà khoa học và nhà nghiên cứu quốc phòng. Ban đầu được thành lập năm 1948 với tư cách một cơ quan độc lập phi lợi nhuận do Không Lực Hoa Kỳ tài trợ, Tập đoàn RAND đã khởi xướng các nghiên cứu tiên phong về phân tích hệ thống, lý thuyết trò chơi, và mặc cả chiến lược mà nhiều thập kỷ sau đó vẫn tiếp tục định hình phương pháp chúng ta phân tích chính sách quốc phòng và vấn đề răn đe.

Trong ba thập kỷ qua, làn sóng thứ ba của các cơ quan tham mưu đã lên tới đỉnh cao. Các cơ quan này tập trung vào công tác tư vấn cũng nhiều như công tác nghiên cứu, nhằm cung cấp tư vấn một cách đúng lúc để có thể cạnh tranh trong một thị trường đầy rẫy các ý tưởng và gây ảnh hưởng tới các quyết định chính sách. Mô hình cơ quan tham mưu làm công tác tư vấn đầu tiên là Quỹ Heritage theo trường phái bảo thủ, được thành lập năm 1973. Viện Nghiên cứu Chính sách có khuynh hướng tự do cũng đóng một vai trò tương tự.

Vào buổi bình minh của thế kỷ 21, hơn 1200 cơ quan tham mưu đã điểm xuyết trên bức tranh chính trị Mỹ. Họ là một lực lượng đông đảo, hỗn hợp, khác biệt về phạm vi, nguồn tài chính, nhiệm vụ và vị trí. Một vài cơ quan, như Viện

Kinh tế Quốc tế (IIE), Đối thoại Liên Mỹ, hoặc Viện Chính sách Cận Đông Washington, tập trung vào nghiên cứu các lĩnh vực chức năng hoặc các khu vực riêng biệt. Các cơ quan khác, như Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (CSIS), bao quát khu vực chính sách đối ngoại. Một số ít cơ quan tham mưu, như Viện Brookings, có nhiều nguồn tài trợ và nhận rất ít hoặc không nhận nguồn tài chính chính thức nào; một số khác, như Tập đoàn RAND, chủ yếu tạo thu nhập từ các hợp đồng với những khách hàng là các cơ quan chính phủ hoặc tư nhân; và một số khác như Học viện Hòa bình Hoa Kỳ (USIP), hoạt động chủ yếu nhờ các nguồn tài chính của chính phủ. Trong một số trường hợp, các cơ quan tham mưu còn đóng vai trò là các tổ chức phi chính phủ hoạt động tích cực. Ví dụ, các Nhóm Quốc tế về Khủng hoảng triển khai một mạng lưới các nhà phân tích tại các điểm nóng trên khắp thế giới để theo dõi những tình hình chính trị biến động, đề ra các khuyến nghị độc lập ban đầu nhằm tạo áp lực toàn cầu ủng hộ giải pháp hòa bình của họ.

NGUỒN SẢN SINH Ý TƯỞNG

Theo quan điểm của các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ, các cơ quan tham mưu ngày nay cung cấp năm lợi ích chính. ảnh hưởng lớn nhất của các cơ quan này (như được thể hiện trong tên gọi của họ) là tạo ra "suy nghĩ mới" làm thay đổi cách các nhà ra quyết sách của Hoa Kỳ nhận thức và phản ứng với thế giới. Những nhận thức sâu sắc, độc đáo có thể làm thay đổi quan niệm về lợi ích quốc gia của Hoa Kỳ, ảnh hưởng đến việc sắp đặt các vấn đề ưu tiên, cung cấp các lộ trình hành động, huy động các liên kết chính trị và bộ máy chính quyền và định hình kế hoạch hoạt động của các cơ quan. Tuy nhiên, không dễ gì thu hút sự chú ý của các nhà hoạch định chính sách bận rộn đang chìm đắm trong

thông tin. Để làm được như vậy, các cơ quan tham mưu cần sử dụng nhiều kênh thông tin và chiến lược tiếp thị như: xuất bản các bài viết, sách, và tài liệu không định kỳ; xuất hiện thường xuyên trên vô tuyến, trên các trang ý kiến - xã luận, và tại các cuộc phỏng vấn với báo chí; và cho ra những bài tóm lược văn đài, các bảng số liệu và các trang web thuận tiện cho độc giả. Điều trần trước Quốc hội là một cơ hội khác để gây ảnh hưởng tới các lựa chọn về chính sách. Không bị vướng víu bởi các chức vụ công, các học giả của cơ quan tham mưu có khả năng đưa ra các đánh giá thẳng thắn về các thách thức cấp bách toàn cầu và về ảnh hưởng của lượng các phản ứng của chính phủ.

Một số bối cảnh lịch sử đã tạo ra những cơ hội hiếm có để gieo suy nghĩ mới vào vũ đài chính sách đối ngoại. Chiến tranh Thế giới Thứ hai là một ví dụ. Sau khi chiến tranh nổ ra, Ủy ban Quan hệ Đối ngoại đã khởi sự một dự án lớn Nghiên cứu về Chiến tranh và Hòa bình để khảo sát những nền tảng được mong muốn cho nền hòa bình hậu chiến. Các thành viên tham gia dự án này đã cung cấp một tài liệu nghiên cứu 682 trang cho Bộ Ngoại giao về các chủ đề từ việc chiếm đóng nước Đức cho đến việc thành lập Liên hiệp Quốc. Hai năm sau khi chiến tranh kết thúc, tạp chí *Ngoại giao* nổi tiếng của Ủy ban này đã đăng một bài viết nặc danh về "Các căn nguyên cho lối hành xử Xô viết". Bài viết này, thực ra tác giả là nhà ngoại giao Hoa Kỳ George Kennan, đã giúp thiết lập nền tảng tri thức cho chính sách kiềm chế mà Hoa Kỳ theo đuổi trong bốn thập kỷ sau đó. Rồi vào năm 1993, tạp chí *Ngoại giao* đã đăng bài "Sự xung đột của các nền văn minh" của nhà khoa học chính trị trường Harvard - Samuel P. Huntington, một sự đóng góp có tác động rất mạnh đến cuộc tranh luận xung quanh chính

sách đối ngoại của Mỹ thời kỳ hậu Chiến tranh Lạnh. Từ sau ngày 11 tháng 9 năm 2001, các nghiên cứu của CSIS, Heritage, và Brookings đều đã đóng góp cho các cuộc thảo luận trong nội bộ chính phủ về các chiến lược và tổ chức thích hợp cần thiết để đương đầu với nguy cơ khủng bố trong và ngoài nước.

Các chiến dịch tranh cử tổng thống và thời kì chuyển giao chính quyền là những dịp lý tưởng để xác định chương trình nghị sự về chính sách đối ngoại. Như Martin Anderson của Viện Hoover giải thích, "Chính trong thời gian này các ứng cử viên Tổng thống yêu cầu được tư vấn bởi rất nhiều các nhà trí thức nhằm thiết lập các quan điểm chính sách về hàng loạt vấn đề chính sách đối nội và đối ngoại. Các ứng cử viên Tổng thống trao đổi ý kiến với các chuyên gia về chính sách và thử nghiệm chúng trên con đường vận động tranh cử. Điều đó giống như một chiến lược tiếp thị thử nghiệm quốc gia". Trường hợp nổi bật nhất xảy ra sau cuộc bầu cử năm 1980, khi chính quyền Reagan chọn ấn phẩm "Sứ mệnh Thay đổi" của Quỹ Heritage làm cẩm nang lãnh đạo. Một ví dụ gần hơn là bản báo cáo năm 1992 của IIE và Quỹ Carnegie, đề xuất thành lập một "Ủy ban an ninh kinh tế". Chính quyền Clinton nhậm chức sau đó đã thực thi đề xuất này bằng việc lập ra Ủy ban Kinh tế Quốc gia (một cơ quan tiếp tục được duy trì cho đến ngày nay).

CUNG CẤP NHÂN TÀI

Ngoài việc đưa ra các ý tưởng mới cho các quan chức cao cấp của chính phủ, các cơ quan tham mưu cung cấp một nguồn ổn định các chuyên gia làm việc cho chính quyền mới đắc cử và các nhân sự giúp việc quốc hội. Chức năng này có tầm quan trọng to lớn trong hệ thống chính trị Mỹ. Trong các chế độ dân chủ tiên tiến khác,

nhiều Pháp hoặc Nhật Bản, các chính phủ mới có thể trông cậy vào tính liên tục được bảo đảm bởi hệ thống công chức chuyên nghiệp. Tại Hoa Kỳ, mỗi thời kỳ chuyển giao chính quyền đều dẫn đến sự thay đổi hàng trăm nhân viên điều hành trung và cao cấp ở các bộ ngành. Các cơ quan tham mưu giúp tổng thống và các bộ trưởng lắp những chỗ trống này. Sau cuộc bầu cử của mình vào năm 1976, Jimmy Carter lấy rất nhiều cá nhân từ Viện Brookings và Ủy ban Quan hệ Đối ngoại vào làm trong chính quyền của ông. Bốn năm sau, Ronald Reagan quay sang dùng các cơ quan tham mưu khác làm chỗ dựa trí tuệ tin cẩn của mình. Trong hai nhiệm kỳ của mình, ông ta đã kéo về 150 cá nhân từ Heritage, Viện Hoover, và Viện Doanh nghiệp Mỹ (AEI).

Chính quyền Bush hiện nay cũng theo mô hình tương tự khi bổ nhiệm các nhân viên cấp cao trong bộ máy chính sách đối ngoại của mình. Trong Bộ Ngoại giao, các cán bộ cao cấp có nguồn gốc từ các cơ quan tham mưu bao gồm Thứ trưởng phụ trách các Vấn đề Toàn cầu - Paula Dobriansky, trước kia là Phó Chủ tịch Cao cấp và Giám đốc Văn phòng tại Washington của Ủy ban về Quan hệ Đối ngoại; Thứ trưởng phụ trách vấn đề Kiểm tra Vũ khí và An ninh Quốc tế - John R. Bolton, từng là chủ tịch Diễn đàn Thái bình dương của CSIS (Honolulu); và Trợ lý Bộ trưởng phụ trách các vấn đề Tổ chức Quốc tế - Kim Holmes, từng là Phó Chủ tịch Quỹ Heritage. Trong khi đó, tại Lầu Năm Góc, Peter W. Rodman đảm nhận chức vụ Trợ lý Bộ trưởng Quốc phòng phụ trách các vấn đề An ninh Quốc tế, sau một thời gian làm Giám đốc các Chương trình An ninh Quốc gia tại Trung tâm Nixon.

Ngoài việc cung cấp chuyên gia cho các chính quyền tân nhiệm, các cơ quan tham mưu còn bổ

trí vị trí công tác cho các quan chức rời cơ quan chính quyền. Tại đó, họ có thể chia sẻ những hiểu biết thu nhận được khi còn làm cho chính phủ, tiếp tục tham gia tranh luận các vấn đề cấp bách về chính sách đối ngoại, và tạo thành một giới ngoại giao hậu trường không chính thức. Hiện tượng "cánh cửa xoay" này là đặc trưng riêng có và cũng là một nguồn sức mạnh của Hoa Kỳ. Tại hầu hết các nước khác, có thể thấy sự phân cách rõ ràng giữa nghề nghiệp của các công chức chính phủ và các nhà phân tích bên ngoài. Tại Mỹ thì không như vậy. Madeleine Albright, người tiền nhiệm của Bộ trưởng Ngoại giao Colin Powell, từng đứng đầu Trung tâm Chính sách Quốc gia. Người phó trước đây của bà, Strobe Talbott, hiện nay là chủ tịch Viện Brookings - nơi tôi đã từng phục vụ với chức vụ Phó Chủ tịch và Giám đốc các Chương trình Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại. Đã từng phân chia sự nghiệp của mình giữa việc phục vụ trong chính phủ và làm việc tại các cơ quan tham mưu, tôi có thể chứng thực cho những hiểu biết sâu sắc thu được qua việc kết hợp giữa các ý tưởng và thực tiễn. Trong một phần tư thế kỷ qua, tôi đã luân chuyển giữa Ủy ban An ninh Quốc gia, Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng, và tại Quốc hội (Capitol Hill) với Viện Brookings, Viện Nghiên cứu Chiến lược Quốc tế, Ủy ban Quan hệ Đối ngoại, và Quỹ Carnegie.

TẬP HỢP CÁC CHUYÊN GIA

Ngoài việc mang đến những ý tưởng mới và các chuyên gia cho chính phủ, các cơ quan tham mưu còn là nơi gặp gỡ cho các nhà hoạch định chính sách để xây dựng sự hiểu biết chung, nếu không muốn nói là sự nhất trí đồng thuận, về các lựa chọn chính sách giữa những người mà đồng nghiệp trước đây của tôi tại trường Harvard - Ernest May đã gán cho cái mác "giới làm chính sách đối ngoại": những người xây dựng

và định hình các chính kiến tập hợp từ các ngành nghề khác nhau. Như một qui luật, không một sáng kiến chính sách đối ngoại nào có thể tồn tại được trừ khi chính sách đó nhận được sự ủng hộ rất mạnh mẽ trong đông đảo cộng đồng chính sách đối ngoại. Trong số các cơ quan tham mưu, Ủy ban phi đảng phái về Quan hệ Đối ngoại là cơ quan có khả năng nhất trong vai trò tập hợp này, hàng năm đứng ra tổ chức hàng trăm cuộc gặp gỡ tại New York, Washington, và các thành phố lớn trên toàn đất nước. Đối với các quan chức Hoa Kỳ, các cuộc gặp gỡ tại các cơ quan tham mưu lớn là môi trường phi đảng phái phục vụ việc tuyên bố các sáng kiến mới, giải thích chính sách hiện tại và khởi xướng các cuộc tranh luận. Đối với các quan chức cao cấp nước ngoài viếng thăm, cơ hội xuất hiện trước khán giả của một cơ quan tham mưu danh tiếng tạo khả năng tiếp cận các bộ phận có ảnh hưởng nhất của giới làm chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ.

THU HÚT CÔNG CHÚNG

Cùng với việc tập hợp những tài năng, ở góc độ rộng hơn, các cơ quan tham mưu còn làm giàu cho nền văn hóa công dân của Hoa Kỳ qua việc giáo dục cho các công dân Hoa Kỳ về bản chất thế giới mà họ đang sống. Tốc độ toàn cầu hóa ngày càng tăng đã làm cho chức năng bổ sung này trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Khi thế giới trở nên hội nhập hơn thì các sự kiện và lực lượng toàn cầu có tác động đến cuộc sống của từng dân thường Mỹ. Cho dù đó là vấn đề bảo đảm thị trường nước ngoài cho hàng nông sản xuất khẩu, theo dõi sự lây lan của các bệnh dịch lây nhiễm, bảo vệ phần mềm của Hoa Kỳ khỏi nạn ăn cắp ở nước ngoài, bảo đảm sự an toàn của khách du lịch Mỹ ở hải ngoại, hay bảo vệ các cảng của chúng ta chống lại sự thâm nhập khủng bố, thì công chúng Mỹ cũng đều có sự

quan tâm ngày càng tăng đối với chính sách đối ngoại. Tám mươi Uỷ ban về các Vấn đề Thế giới, nầm rải rác trên toàn nước Mỹ, là các diễn đàn quan trọng mà tại đó hàng triệu người lớn và học sinh trung học có thể thảo luận các sự kiện quốc tế. Bản thân các cơ quan tham mưu chính thức cũng ngày càng thu hút sự tham gia của các công dân Hoa Kỳ. Vào năm 1999, Viện Aspen khởi xướng Sáng kiến Tùy thuộc lẫn nhau Toàn cầu, "một nỗ lực kéo dài mười năm nhằm thông tin tốt hơn và thúc đẩy một cách hữu hiệu hơn sự ủng hộ của công chúng đối với các hình thức can dự quốc tế của Hoa Kỳ được coi là phù hợp với một thế giới phụ thuộc lẫn nhau".

THU HẸP SỰ KHÁC BIỆT

Sau cùng, các cơ quan tham mưu có thể đảm nhận một vai trò làm chính sách đối ngoại tích cực hơn thông qua việc tài trợ cho các đối thoại nhạy cảm và đưa ra giải pháp hòa giải của bên thứ ba cho các bên tranh chấp. Như một phần trong nhiệm vụ của mình trước Quốc hội, Uỷ ban Hòa bình Hoa Kỳ từ lâu đã thúc đẩy các đàm phán không chính thức - "Kênh II" như thế, cũng như đào tạo các quan chức Hoa Kỳ làm hòa giải các tranh chấp kéo dài. Nhưng các cơ quan tham mưu khác có tính truyền thống hơn cũng đã mở rộng nhiệm vụ của mình, tham gia tích cực vào ngoại giao phòng ngừa, kiểm soát tranh chấp và giải quyết tranh chấp. Bắt đầu từ

giữa những năm 1980, Quỹ Carnegie đã đăng cai một loạt cuộc gặp tại Washington, tập hợp các nhà chính trị, giáo sĩ, nhà kinh doanh, đại diện người lao động, học giả hàng đầu của Nam Phi, các nhân vật lưu vong hoạt động vì phong trào tự do, cũng như các thành viên Quốc hội và quan chức ngành hành pháp. Diễn ra trong 8 năm, các cuộc gặp đó đã giúp thiết lập sự đối thoại ban đầu và xây dựng thỏa thuận sơ bộ về tương lai của Nam Phi trong giai đoạn chuyển đổi chính trị nhạy cảm. Tương tự như vậy, CSIS đã khởi xướng các đề án cải thiện quan hệ sắc tộc tại Nam Tư cũ, thu hẹp sự chia rẽ tôn giáo-ngoại đạo tại Israel, và tạo thuận lợi cho đối thoại giữa Hy Lạp và Thổ Nhĩ Kỳ.

Các sáng kiến không chính thức như vậy là những công việc tẻ nhạt. Nhưng chúng có tiềm năng lớn để thiết lập hòa bình và hòa giải tại các khu vực dễ nảy sinh xung đột và trong các xã hội dễ xảy ra chiến tranh, với vai trò bổ sung hoặc thay thế cho các nỗ lực của chính phủ Hoa Kỳ khi không thể có sự hiện diện chính thức của Mỹ. Tại những góc tối tăm nhất của thế giới, các cơ quan này có thể phục vụ như tai, mắt, và thậm chí là lương tri của Hoa Kỳ và cộng đồng quốc tế.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73haass.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta83_1.html (tiếng Việt)

CÁC CƠ QUAN THAM MUU VÀ CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA HOA KỲ: MỘT QUAN ĐIỂM LỊCH SỬ

Donald E. Abelson

Giáo sư, Khoa Khoa học Chính trị, Trường Đại học Tây Ontario



Giáo sư Donald Abelson, tác giả hai cuốn sách về các cơ quan tham mưu, cho biết trong những năm gần đây, khi các cơ quan tham mưu đã trở thành "một hiện tượng toàn cầu," các cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ khác biệt với các cơ quan tương tự tại các nước khác bởi khả năng "tham gia trực tiếp và gián tiếp vào việc hoạch định chính sách" và bởi "việc các nhà hoạch định chính sách săn lùng tìm đến họ để được tư vấn về chính sách" .

Khi các sự kiện bi thảm ngày 11 tháng 9 năm 2001 bắt đầu xảy ra, các nhà điều hành mạng lưới và phóng viên báo chí tại Hoa Kỳ đã xô đi tìm các chuyên gia có khả năng trả lời hai câu hỏi: Tại sao hai biểu tượng lớn nhất về sức mạnh kinh tế và quân sự của nước Mỹ - Trung tâm Thương mại Thế giới và Lầu Năm Góc - lại bị tấn công? và ai chịu trách nhiệm chính trong việc dàn dựng và phối hợp các hành động tàn ác đó?

Nhằm cung cấp lời giải đáp cho những câu hỏi này và các câu hỏi khác cho hàng triệu độc giả, các phóng viên đã lật nhanh qua sổ tay địa chỉ của mình để tìm ra các chuyên gia về chính sách tại hàng chục cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ. Sự tra cứu vội vã và huyên náo của họ đã sớm đạt được kết quả. Trên thực tế, thậm chí trước khi cú sốc đầu tiên về những sự kiện này đã lắng xuống, các chuyên gia về chính sách từ

một vài cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ về chính sách đối ngoại và quốc phòng đã bắt đầu xuất hiện trên các mạng lưới truyền hình lớn để chia sẻ quan điểm của họ. Trong vài tuần và vài tháng sau đó, sự hiện diện của các học giả từ các cơ quan tham mưu trên các phương tiện truyền thông đại chúng tiếp tục gia tăng.

Việc các cơ quan tham mưu săn lùng tham gia vào hoạt động cuồng nhiệt của các phương tiện thông tin đại chúng xung quanh ngày 11 tháng 9 không gây ngạc nhiên đối với các học giả từng chứng kiến sự dính líu ngày càng tăng của các cơ quan này vào tiến trình hoạch định chính sách. Do các cơ quan tham mưu có nhiệm vụ phát triển, tập hợp, và tiếp thị các ý tưởng cho các nhà hoạch định chính sách và công chúng, nên họ khó có thể bỏ qua cơ hội bình luận về một trong những ngày bi thảm nhất trong lịch sử hiện đại của Hoa Kỳ. Tuy vậy, đầy mạnh việc tiếp cận các phương tiện truyền thông đại

chúng chỉ là một trong nhiều chiến lược mà các cơ quan tham mưu dựa vào để định hình công luận và chính sách công.

Mục đích của tôi không chỉ đơn giản là mô tả các hoạt động của các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ, hay suy đoán về mức độ ảnh hưởng mà các cơ quan này có thể có hoặc không. Thay vào đó, tôi sẽ khảo sát sự tiến triển và sinh sôi nảy nở của các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ và nhấn mạnh các chiến lược khác nhau mà các cơ quan này dựa vào để góp phần vào công tác hoạch định chính sách đối ngoại. Kết quả là sẽ làm rõ được tại sao các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ lại trở thành một bộ phận không thể thiếu trên chính trường của đất nước, và tại sao các nhà hoạch định chính sách tại Quốc hội, cơ quan hành pháp, và hệ thống rộng lớn hơn của các cơ quan nhà nước cấp liên bang lại thường tìm đến họ để được tư vấn về chính sách.

LỊCH SỬ NGẮN GỌN CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU HOA KỲ

Các học giả nghiên cứu sự lớn mạnh và phát triển của các cơ quan tham mưu Mỹ đều đồng ý rằng tính phi tập trung cao của hệ thống chính trị Mỹ, kết hợp với sự thiếu vắng của kỷ luật đảng phái chặt chẽ cùng các nguồn tài chính to lớn từ các quỹ tài trợ, đã góp phần quan trọng cho sự sinh sôi nảy nở của các cơ quan tham mưu trong một phần tư thế kỷ qua. Đáng tiếc rằng họ lại dường như không thể nhất trí được về thời điểm cơ quan tham mưu đầu tiên được lập nên tại Hoa Kỳ việc cái gì trên thực tế đã cấu thành một cơ quan như vậy. Kết quả là thay vì cố gắng xác định xem các cơ quan tham mưu là gì - một nhiệm vụ khó khăn và dễ nản do sự đa dạng, phong phú của chúng - các học giả lại dành tiến hành xác định các làn sóng lớn hay các giai đoạn phát triển của các cơ quan tham

mưu. Tuy vậy, trong bài viết này, tôi sẽ coi các cơ quan tham mưu như các cơ quan phi lợi nhuận, phi đảng phái (nhưng không có nghĩa là phi ý thức hệ), có định hướng nghiên cứu và có một trong những mục đích chủ yếu là tác động tới công luận và chính sách công.

Cần đưa ra một số nhận xét. Thứ nhất, mặc dù thuật ngữ "cơ quan tham mưu" được sử dụng đầu tiên tại Hoa Kỳ trong thời kỳ Chiến tranh Thế giới Thứ hai để chỉ một địa điểm hoặc môi trường an toàn nơi các nhà khoa học quốc phòng và các nhà hoạch định quân sự có thể gặp gỡ thảo luận chiến lược, song cách dùng khá nhỏ hẹp của thuật ngữ này đã được mở rộng để mô tả hơn 2000 tổ chức tại Hoa Kỳ tham gia phân tích chính sách và gần 2500 các đơn vị tương tự khác trên toàn thế giới. Một cơ quan tham mưu có thể gọi lên hình ảnh của một tổ chức như Tập đoàn RAND, một trong các cơ quan nghiên cứu chính sách đối ngoại và quốc phòng hàng đầu của Mỹ với hơn 1000 thành viên và một ngân sách hàng năm vượt quá 100 triệu đô-la; hoặc thuật ngữ này có thể được sử dụng để chỉ một đơn vị nhỏ nghiên cứu về chính sách như Viện Nghiên cứu Chính sách tại Washington, một tổ chức với gần 12 thành viên và ngân sách hàng năm khoảng từ 1 đến 2 triệu đô-la.

Khi ghi lại biên niên sử của các cơ quan tham mưu Mỹ, nhất là các cơ quan tham gia nghiên cứu chính sách đối ngoại, điều quan trọng là ghi nhớ sự phong phú, đa dạng của cộng đồng các cơ quan loại này. Cũng cần nhận thức rằng, mặc dù các cơ quan tham mưu đều mong muốn định hình công luận, cũng như các ưu tiên và lựa chọn chính sách của các nhà ra quyết định, song việc các cơ quan này tiến hành gây ảnh hưởng về chính sách như thế nào lại phụ thuộc vào nhiệm vụ, nguồn lực và các ưu tiên của họ.

THẾ HỆ THỨ NHẤT: CÁC CƠ QUAN THAM MƯU VỚI TƯ CÁCH CÁC CƠ QUAN NGHIÊN CỨU CHÍNH SÁCH

Làn sóng lớn đầu tiên các cơ quan tham mưu chính sách cao cấp tại Hoa Kỳ bắt đầu nổi lên vào đầu những năm 1900, chủ yếu là do các nhà tài trợ và trí thức hàng đầu mong muốn tạo dựng các cơ quan, nơi các học giả và những người lãnh đạo từ các khu vực công và tư có thể tụ họp thảo luận và tranh luận các vấn đề thế giới. Cụ thể là có ba cơ quan bắt đầu hiện diện trong các thập kỷ đầu của thế kỷ 20: Quỹ Carnegie vì Hòa bình Quốc tế (1910) được thành lập bởi vua thép vùng Pittsburgh - Andrew Carnegie; Viện Hoover về Chiến tranh, Cách mạng và Hòa bình (1919) được thành lập bởi cựu tổng thống Herbert Hoover; và Uỷ ban về Quan hệ Đối ngoại (1921), một đơn vị phát triển từ một câu lạc bộ ăn tối hàng tháng và trở thành một trong những cơ quan có uy tín hàng đầu về các vấn đề đối ngoại trên thế giới. Hai cơ quan tham mưu khác, Viện Nghiên cứu Chính phủ (1916) mà sau hợp nhất với hai viện khác để lập nên Viện Brookings (1927) - một cơ quan tinh hoa của Washington, và Viện Nghiên cứu Chính sách Công của Doanh nghiệp Mỹ (1943) - một cơ quan tham mưu theo trường phái bảo thủ rất được kính trọng, đã nhanh chóng tập trung sự chú ý đáng kể trong hàng loạt các vấn đề về chính sách đối ngoại.

Các cơ quan này và các cơ quan tham mưu khác được lập ra trong những thập niên đầu của thế kỷ 20 đã cam kết áp dụng các kiến thức khoa học chuyên ngành của mình trong nhiều vấn đề chính sách. Vận hành như "các trường đại học không có sinh viên," (theo lời của học giả Kent Weaver của Viện Brookings) các cơ quan tham mưu như Quỹ Carnegie và Viện Brookings

dành ưu tiên cao nhất cho việc đưa ra các nghiên cứu học thuật có chất lượng. Họ phát hành sách, tạp chí, và các tài liệu khác dành cho các đối tượng độc giả khác nhau. Mặc dù các học giả từ các cơ quan này thỉnh thoảng có cung cấp tư vấn cho các nhà hoạch định chính sách khi các cơ quan mới được thành lập, song mục đích chính của họ không phải là tác động trực tiếp đến các quyết định chính trị, mà là giúp đào tạo và thông tin cho các nhà hoạch định chính sách và công chúng về các hậu quả có thể xảy ra khi tiến hành các lựa chọn chính sách đối ngoại. Việc các cơ quan tham mưu có định hướng nghiên cứu chính sách mong muốn duy trì sự tách biệt với tiến trình chính trị phần nào xuất phát từ việc họ cam kết duy trì sự độc lập về tri thức và thể chế của mình, những điều mà rất nhiều cơ quan tham mưu hiện đại sẵn lòng hy sinh.

THẾ HỆ THỨ HAI: SỰ XUẤT HIỆN CỦA CÁC NHÀ THẦU CỦA CHÍNH PHỦ

Sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai, nhu cầu về tư vấn chính sách đối ngoại độc lập lại càng trở nên cấp bách hơn đối với các nhà hoạch định chính sách Mỹ. Đối mặt với những trách nhiệm ngày càng tăng của việc trở thành một cường quốc bá quyền trong một thế giới hai cực, các nhà ra quyết định tại Washington cần đến sự sáng suốt và kinh nghiệm của các cơ quan tham mưu để có thể giúp họ phát triển một chính sách an ninh quốc gia rõ ràng và đúng đắn. Đến năm 1948, các nhà ra quyết định đã biết phải tìm đến đâu. Tập đoàn RAND được thành lập vào tháng 5 năm 1948 để thúc đẩy và bảo vệ các quyền lợi về an ninh của Hoa Kỳ trong thời đại hạt nhân.

Ngoài việc lấp khoảng trống trong cộng đồng nghiên cứu chính sách đối ngoại, Tập đoàn RAND đã mở ra một thế hệ mới của các cơ quan tham mưu - đó là các nhà thầu của chính phủ - các cơ quan nghiên cứu chính sách được cấp nguồn tài chính chủ yếu từ các bộ và cơ quan chính phủ và công tác nghiên cứu của họ nhằm đáp ứng các mối quan tâm của các nhà hoạch định chính sách. Trong những năm sau đó, Tập đoàn RAND đã thúc đẩy việc lập ra một số nhà thầu khác của chính phủ, bao gồm Viện Hudson (1961) và Viện Đô thị (1968).

THẾ HỆ THỨ BA: SỰ XUẤT HIỆN CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU TÍCH CỰC

Trong vòng ba thập kỷ qua, không một loại cơ quan tham mưu nào thu hút được nhiều sự chú ý của các phương tiện thông tin đại chúng hơn cái được gọi là các cơ quan tham mưu tích cực. Kết hợp giữa nghiên cứu chính sách với kĩ thuật tiếp thị mạnh mẽ, một chức năng mà họ chia sẻ chung với nhiều nhóm quyền lợi, các cơ quan tham mưu theo xu hướng tích cực đã thay đổi cơ bản tính chất và vai trò của loại cơ quan này. Khác với các cơ quan tham mưu vào thời kỳ đầu thế kỷ 20, khi họ thường không muốn để bị lôi kéo vào các cuộc tranh luận về chính sách, các cơ quan tham mưu tích cực bao gồm Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược (1962), Quỹ Heritage (1973), và Viện CATO (1977) chào đón các cơ hội để gây ảnh hưởng tới cả đường hướng lẫn nội dung của chính sách đối ngoại. Khi ngành công nghiệp tham mưu của Hoa Kỳ trở nên cạnh tranh hơn, hầu hết các cơ quan tham mưu đều nhận ra tầm quan trọng của việc thu hút sự quan tâm của công chúng và tâm trí của các nhà hoạch định chính sách.

THẾ HỆ THỨ TƯ: CÁC CƠ QUAN THAM MƯU KẾ THỪA

Loại mới nhất của cơ quan tham mưu nổi lên trong cộng đồng hoạch định chính sách đối ngoại là loại được một số người gọi là cơ quan tham mưu kế thừa, bao gồm Trung tâm Carter tại Atlanta và Trung tâm Nixon vì Tự do và Hòa bình tại Washington D.C, là các cơ quan tham mưu được lập ra bởi các cựu tổng thống, những người có ý muốn để lại một ảnh hưởng lâu dài về chính sách đối nội và đối ngoại. Các cơ quan này xuất bản nhiều loại ấn phẩm, tổ chức các cuộc hội thảo và tọa đàm và tiến hành nghiên cứu trong một loạt các lĩnh vực chính sách.

TIẾN HÀNH TÁC ĐỘNG LÊN CHÍNH SÁCH: NHỮNG CHIẾN LƯỢC CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MƯU HOA KỲ.

Các cơ quan tham mưu hoạt động trong lĩnh vực phát triển và thúc đẩy các ý tưởng, và giống như các công ty trong khu vực tư nhân, họ dành những nguồn lực đáng kể để tiếp thị sản phẩm của mình. Tuy nhiên, khác với các công ty, các cơ quan tham mưu đánh giá sự thành công không phải bằng mức lợi nhuận (trên thực tế, các cơ quan này được đăng ký như các tổ chức phi lợi nhuận độc lập), mà bằng mức độ ảnh hưởng mà họ có được trong việc định hình công luận và chính sách công. Với ý nghĩa đó, các cơ quan tham mưu đã dần trở nên giống với những nhóm lợi ích hoặc áp lực, cạnh tranh với các tổ chức phi chính phủ khác về quyền lực và uy tín chính trị. Bất chấp một số khác biệt dễ thấy giữa các cơ quan tham mưu và các nhóm lợi ích, theo thời gian các điểm khác biệt giữa chúng đã trở nên ngày càng mờ nhạt.

Các cơ quan tham mưu rất khác nhau về qui mô, thành viên, và nguồn lực về mặt thể chế, tuy nhiên trong một chừng mực nào đó, tất cả các cơ quan này đều dựa vào cả kênh công cộng lẫn tư nhân để tiến hành gây ảnh hưởng về chính sách. Trong khoảng 2000 cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ, gần 25 phần trăm được coi là độc lập hoặc tự quyết. Đại đa số liên kết với các khoa của các trường đại học.

Về mặt công, các cơ quan tham mưu dựa vào vô số chiến lược để chuyển tải quan điểm của mình tới các nhà hoạch định chính sách và tới công chúng. Các chiến lược này có thể bao gồm: tổ chức các hội nghị và hội thảo mở rộng để thảo luận nhiều vấn đề chính sách đối ngoại; khuyến khích các học giả thường trú đến giảng bài tại các trường đại học, các câu lạc bộ hội ngô, v.v.; điều trần trước các ủy ban lập pháp; tăng cường xuất hiện trên các phương tiện thông tin in ấn và điện tử; phổ biến các nghiên cứu của mình; và lập các trang chủ trên Internet.

Về mặt cá nhân, các chuyên gia của các cơ quan tham mưu có thể tìm cách tham gia vào chính sách đối ngoại thông qua việc: nhận giữ các vị trí trong nội các, dưới nội các, hoặc các chức vụ khác trong chính phủ liên bang (sau khi phục vụ trong chính phủ, nhiều nhà hoạch định chính sách quay về hoặc nhận làm việc tại một cơ quan tham mưu); làm cố vấn trong các cuộc bầu cử tổng thống hoặc trong quá trình chuyển giao bộ máy chính quyền, các ban cố vấn của Tổng thống hoặc Quốc hội; mời các nhà hoạch định chính sách được chọn từ Bộ Quốc phòng, Bộ Ngoại giao, Ủy ban An ninh Quốc gia, CIA, và các cơ quan thu thập thông tin tình báo tham gia vào các cuộc tọa đàm và hội thảo kín; và thông qua việc cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách tại Quốc hội, ngành Hành pháp và

khắp chính quyền liên bang các bản tóm lược chính sách và những nghiên cứu về các vấn đề chính sách đối ngoại hiện hành - đặc trưng của Quỹ Heritage, một cơ quan được biết đến như hình mẫu của cơ quan tham mưu tích cực.

ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CHÍNH SÁCH: CÁC CƠ QUAN THAM MƯU CÓ GÂY ĐƯỢC ẢNH HƯỞNG KHÔNG?

Mãi đến gần đây, các học giả và báo giới vẫn cho rằng các cơ quan tham mưu là một hiện tượng chỉ có ở Mỹ và rằng các cơ quan đặt tại và xung quanh Washington D.C có ảnh hưởng đặc biệt. Cả hai nhận xét này đều cần được xem xét. Thứ nhất, mặc dù Hoa Kỳ là quê hương của một số cơ quan tham mưu nổi tiếng nhất trên thế giới, nhưng những cơ quan loại này đã xuất hiện với số lượng đáng kể tại hầu hết các nước phát triển và đang phát triển. Tại Canada, Vương quốc Anh, Đức, Australia, thực sự là tại hầu hết Tây Âu và Đông Âu, và khắp châu Á, Trung Đông và châu Phi, các cơ quan tham mưu đã hiện diện rõ nét hơn trong những năm gần đây. Được cung cấp nguồn tài chính từ các quỹ, công ty, tổ chức quốc tế như Ngân hàng Thế giới, và các đảng phái chính trị, các cơ quan tham mưu đã trở thành một hiện tượng toàn cầu.

Ngoài phương diện về số lượng, điều làm cho các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ trở nên độc đáo là mức độ tham gia tích cực của nhiều cơ quan này vào tiến trình hoạch định chính sách. Tóm lại, điểm phân biệt các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ với những cơ quan tương tự tại các khu vực khác trên thế giới không phải là tiềm lực tài chính của một số cơ quan này. Thay vào đó, chính khả năng của các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ trong việc tham gia một cách trực tiếp lỗ

gián tiếp vào việc hoạch định chính sách, và việc các nhà hoạch định chính sách săn lòng dựa vào họ để được tư vấn về chính sách đã khiến cho các học giả kết luận rằng các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ có ảnh hưởng lớn nhất trong việc định hình chính sách công.

Đáng tiếc là rất ít học giả xem xét một cách kỹ lưỡng quá trình tạo ảnh hưởng về chính sách cũng như nhiều trớ ngại khác nhau phải vượt qua để đánh giá hoặc ước định mức độ ảnh hưởng của các cơ quan tham mưu. Chỉ ít thì điêu quan trọng là phải nhận thấy rằng các cơ quan tham mưu gây ra nhiều loại ảnh hưởng chính sách khác nhau tại các giai đoạn khác nhau của qui trình hoạch định chính sách.

Trong khi một số cơ quan tham mưu như Viện Doanh nghiệp Mỹ và Quỹ Heritage tỏ ra hữu hiệu trong việc góp phần đưa ra các cuộc tranh luận về chính sách như cuộc tranh luận đang diễn ra về phòng thủ tên lửa, thì các cơ quan khác, bao gồm Tập đoàn RAND, tỏ ra có ảnh hưởng hơn trong việc phối hợp chặt chẽ với nhà hoạch định chính sách nhằm đánh giá các chi phí và lợi ích của việc phát triển các công nghệ quân sự mới.

Do số lượng các cơ quan tham mưu tại Hoa Kỳ và trong toàn cộng đồng quốc tế tiếp tục gia tăng, sẽ có xu hướng suy luận rằng ảnh hưởng của các cơ quan này đang tăng lên. Tuy nhiên, trước khi đưa ra kết luận như vậy, các học giả

và các nhà báo cần chú ý kỹ lưỡng hơn tới những cách thức mà các cơ quan tham mưu đã đóng góp cho các cuộc tranh luận chính sách đối ngoại cụ thể, và các nhà hoạch định chính sách tại các bộ, ngành, và cơ quan khác nhau có chú ý đến sự tư vấn của các cơ quan này hay không. Chỉ khi đó mới có thể đưa ra những nhận xét đúng đắn đủ thông tin về vai trò và ảnh hưởng của các cơ quan này.

Các cơ quan tham mưu đã nổi lên như những nhân tố đáng chú ý và, trong nhiều khía cạnh, là những nhân tố quan trọng trong cộng đồng hoạch định chính sách. Song việc các cơ quan này phát triển với số lượng lớn cho chúng ta biết về văn hóa, xã hội và đời sống chính trị của Hoa Kỳ nhiều hơn là về mức độ mà tập hợp các tổ chức đa dạng này ảnh hưởng đến môi trường hoạch định chính sách và những quyết định chính sách cụ thể. Chắc chắn là các cơ quan tham mưu có thể và đã có những đóng góp giá trị cho chính sách đối ngoại và đối nội của Mỹ. Vấn đề mà các học giả còn phải tiếp tục vật lộn là ảnh hưởng đó đến đâu và theo những cách cụ thể nào? Câu trả lời cho những câu hỏi này và các câu hỏi khác nữa có lẽ sẽ cung cấp thêm những hiểu biết mới về vai trò và chức năng của các tổ chức này cũng như vị trí của chúng trong tiến trình hoạch định chính sách đối ngoại Mỹ.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73abelson.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_2.html (tiếng Việt)

CÁC CƠ QUAN THAM MUU VÀ SỰ XUYÊN QUỐC GIA HÓA CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI

James G. McGann

Chuyên gia cao cấp, Viện Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại



Giáo Ông James G. McGann, Chuyên gia cao cấp tại Viện Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại và là Chủ tịch Hội Cộng tác viên McGann, cho rằng các nhà hoạch định chính sách ngày càng dựa vào các tổ chức nghiên cứu chính sách công độc lập, thường được gọi là “các cơ quan tham mưu”, để có được thông tin và những sự phân tích kịp thời, dễ hiểu, đáng tin cậy, dễ tiếp cận và hữu ích. Ông nói, thách thức của thiên niên kỷ mới “là làm sao khai thác kho kiến thức, thông tin và năng lực liên kết khổng lồ tồn tại trong các tổ chức nghiên cứu chính sách công ở mọi nơi trên thế giới”.

Chúng ta sống trong thời đại náo động nơi cái bất biến duy nhất chính là sự biến đổi, nơi những điều không thể nghĩ ra đã trở thành một thực trạng đen tối, và nơi mà ranh giới giữa chính trị đối nội và đối ngoại ngày càng bị xóa nhòa. Triển vọng tốt đẹp cũng như hiểm họa của toàn cầu hóa đã làm thay đổi cách nghĩ của chúng ta về quan hệ quốc tế và đã mở rộng quá trình hoạch định chính sách cho một tập hợp các đối tượng, các chương trình nghị sự và kết quả mới. Quan hệ quốc tế đã từng là lĩnh vực riêng của các nhà ngoại giao, các quan chức, các nhà nước, nhưng các nhà hoạch định chính sách ngày nay khi hoạch định chính sách đối ngoại phải tính đến một tập hợp đa dạng các nhân tố quốc tế bao gồm các tổ chức như CNN, al-Jazeera, Chiến dịch Quốc tế Cấm các loại Mìn sát thương, tổ chức Hòa bình Xanh, Ngân hàng Đức, al-Qaeda, Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN), và Tổ chức các Nước Xuất khẩu Dầu mỏ (OPEC). Mặc dù các nhân tố này không sinh ra từ toàn cầu hóa, song họ đã được toàn cầu hóa tiếp cho sức mạnh. Hãy thử xem

xét một thực tế đơn giản là vào năm 1950 chỉ có 50 quốc gia dân tộc và một số lượng hạn chế các tổ chức liên chính phủ và phi chính phủ và ta sẽ bắt đầu hiểu được sự phức tạp và thách thức vô song mà các nhà hoạch định chính sách phải đối mặt khi tìm cách tạo lập một chính sách đối ngoại có hiệu quả. Đối với các nhà hoạch định chính sách của Hoa Kỳ, những thách thức đó thậm chí còn lớn lao hơn nếu xét đến địa vị siêu cường và những cam kết toàn cầu của Mỹ, hàng loạt các nhân tố xuyên quốc gia cũng như những vấn đề mà nước Mỹ phải đương đầu hàng ngày.

Trong thế giới ngày càng phức tạp, phụ thuộc lẫn nhau và dồi dào thông tin này, các chính phủ và cá nhân các nhà hoạch định chính sách gặp phải một vấn đề chung là sử dụng kiến thức chuyên gia vào việc đưa ra quyết sách của chính phủ. Các nhà hoạch định chính sách cần có thông tin cơ bản về thế giới và các xã hội mà họ quản lý, về việc triển khai các chính sách hiện hành, các chính sách thay thế có thể, cũng

như những cái giá phải trả và hậu quả có thể của chúng.

Đối với các nhà hoạch định chính sách ở nhiều nước thì cái mà các chính trị gia và các quan chức chính phủ phải đương đầu không phải là sự thiếu thông tin mà là hàng núi thông tin và giấy tờ. Thực vậy, các nhà hoạch định chính sách thường xuyên bị vây hãm bởi một lượng thông tin nhiều hơn cái mà họ có thể sử dụng: những lời phàn nàn từ phía cử tri, báo cáo của các cơ quan quốc tế hay các tổ chức dân sự xã hội, lời khuyên từ các quan chức, những bài trình bày quan điểm của các nhà vận động hành lang và các nhóm lợi ích, và việc vạch ra những vấn đề tồn tại trong các chương trình hiện hành của chính phủ trên các phương tiện thông tin phổ thông và cao cấp. Vấn đề là những thông tin này có thể không có hệ thống, không đáng tin cậy, và/hoặc bị làm lệch lạc do lợi ích của những người phổ biến chúng. Một số thông tin quá chuyên sâu khiến các nhà hoạch định chính sách thông thường không thể hiểu và sử dụng được. Một số thông tin không thực tế về mặt chính trị, tài chính, hoặc quản lý, hoặc mâu thuẫn với lợi ích của các nhà hoạch định chính sách, và họ thường phải ra các quyết sách dựa trên những thông tin mà họ thường cảm thấy không đủ. Những thông tin khác có thể không hữu ích vì chúng khác biệt quá xa so với thế giới quan và hệ tư tưởng của những người tiếp nhận. Tại các nước đang phát triển và các nước đang chuyển đổi, thường không có sẵn những dữ liệu cơ bản cần có để đưa ra những quyết định thể hiện sự hiểu biết. Những dữ liệu này phải được thu thập và phân tích rồi chuyển sang một hình thức mà các nghị sĩ và các quan chức có thể sử dụng được.

Trong chính trị ngày nay, thông tin không thể chuyển thành sức mạnh trừ phi nó được thể

hiện đúng hình thức vào đúng thời điểm. Các chính phủ và các nhà hoạch định chính sách thường bị thúc giục nắm bắt thời điểm bởi vì các lực lượng chính trị và xã hội thích hợp đã liên kết với nhau, hoặc bởi một cuộc khủng hoảng buộc họ phải hành động. Trong cả hai trường hợp trên, họ thường hành động nhanh chóng và đưa ra các quyết định dựa trên thông tin sẵn có, điều này không phải lúc nào cũng đưa tới chính sách đúng đắn nhất. Nói tóm lại, các nhà hoạch định chính sách và những người khác quan tâm tới quá trình hoạch định chính sách cần có những thông tin hợp thời, dễ hiểu, đáng tin cậy, dễ tiếp cận và hữu ích.

Thông tin này có thể có từ nhiều nguồn khác nhau, bao gồm: các cơ quan chính phủ, các học giả tại các trường đại học, các trung tâm nghiên cứu, các công ty tư vấn vì mục đích lợi nhuận và các tổ chức quốc tế. Nhưng ở các nước trên thế giới, các chính trị gia cũng như các quan chức ngày càng dựa vào các nhóm cơ quan chuyên trách để phục vụ các nhu cầu thông tin của mình. Các tổ chức độc lập nghiên cứu và phân tích chính sách công, thường được gọi là các "cơ quan tham mưu", đã đáp ứng được nhu cầu vô hạn của các nhà hoạch định chính sách cần có thông tin và các phân tích hệ thống liên quan tới chính sách. Nhu cầu thông tin này đã dẫn tới sự ra đời của những cơ quan tham mưu đầu tiên - Học viện Hoàng gia về các Vấn đề Quốc tế (1920), Quỹ Carnegie vì Hòa bình Quốc tế (1910), Viện Kinh tế Thế giới Kiel (1914), và Viện Brookings (1916) - trong những năm đầu của thế kỷ 20, và nhu cầu đó tiếp tục là động lực chính đằng sau sự phát triển của các tổ chức nghiên cứu chính sách công ngày nay. Phong trào dân sự xã hội quốc tế cũng góp phần khơi dậy sự quan tâm đến các cơ quan tham mưu với tư cách là một nguồn thông tin khác về các vấn

đề của quốc tế, quốc gia và địa phương, và với tư cách các nhà phê bình tiềm năng đối với các chính sách của các chính phủ và các tổ chức quốc tế với tiếng nói khách quan, độc lập với chính phủ và cộng đồng kinh doanh.

Trong phần lớn thế kỷ 20, việc các cơ quan tham mưu độc lập về chính sách công tiến hành nghiên cứu và cung cấp tư vấn về chính sách công là một hiện tượng về mặt tổ chức chủ yếu chỉ có ở Hoa Kỳ, còn ở Canada và Tây Âu, số lượng các cơ quan này nhỏ hơn rất nhiều. Mặc dù các cơ quan tham mưu đã từng tồn tại ở Nhật Bản một thời gian, song nhìn chung chúng thiếu sự độc lập, có quan hệ chặt chẽ với các bộ và các cơ quan của chính phủ. Sự phát triển thực sự của "các cơ quan tham mưu" trên thế giới bắt đầu vào những năm 1980 dưới tác động của toàn cầu hóa, của sự kết thúc Chiến Tranh Lạnh, và của sự xuất hiện các vấn đề xuyên quốc gia. Hai phần ba trong tất cả các cơ quan tham mưu hiện tồn tại được thành lập sau năm 1970 và hơn một nửa được thành lập sau năm 1980.

Tác động của toàn cầu hóa đến sự phát triển của các cơ quan tham mưu được thể hiện rõ nhất ở những khu vực như châu Phi, Đông Âu, Trung Á, và một số vùng ở Đông Nam Á, những nơi mà cộng đồng quốc tế cùng nhau nỗ lực ủng hộ việc thành lập các tổ chức độc lập nghiên cứu chính sách công. Một cuộc điều tra mới đây do Chương trình về các Cơ quan Tham mưu và các Tổ chức Dân sự của Viện Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại tiến hành đã nhấn mạnh ý nghĩa của nỗ lực trên và dẫn chứng bằng tài liệu một thực tế rằng phần lớn các cơ quan tham mưu ở các khu vực đó đã được thành lập trong vòng 10 năm trở lại đây. Ngày nay, có trên 4500 cơ quan như vậy trên thế giới. Số đông các cơ quan tham mưu có uy tín, được thành lập trong thời

kì Chiến tranh Lạnh, tập trung vào các vấn đề quốc tế, nghiên cứu lĩnh vực an ninh và chính sách đối ngoại.

Các cơ quan tham mưu tồn tại ở hầu như mọi quốc gia có trên vài triệu dân và có một sự tự do trí thức tối thiểu. Trong phần lớn thế kỷ trước, đại đa số các cơ quan tham mưu nằm ở Hoa Kỳ, nhưng giờ đây lần đầu tiên số lượng các cơ quan tham mưu trên thế giới đã vượt Hoa Kỳ. Ngày nay, các cơ quan này hoạt động trong nhiều chế độ chính trị khác nhau, tham gia nhiều hoạt động liên quan đến chính sách, và bao gồm nhiều cơ quan với các hình thức tổ chức khác nhau. Và mặc dù tất cả đều thực hiện chức năng cơ bản giống nhau - tức là đem áp dụng kiến thức và chuyên môn vào quá trình hoạch định chính sách - song không phải tất cả các cơ quan này đều có mức độ độc lập như nhau về mặt tài chính, trí tuệ và pháp lý. Thách thức mà tất cả các cơ quan tham mưu đều phải đối mặt là làm sao đạt được và duy trì sự độc lập của mình để có thể nói lên "sự thật trước quyền lực".

Có tính đến những khác biệt tương đối giữa các chế độ chính trị và các xã hội dân sự, tôi đã phát triển các phân loại dưới đây, cố gắng bao hàm trong đó tất cả các cơ quan tham mưu có thể tìm thấy trên thế giới ngày nay (xem bảng kèm theo). Ở Hoa Kỳ, bạn có thể tìm thấy mọi loại tổ chức chính sách công, trong khi đó ở các nơi khác trên thế giới thường có các cơ quan tham mưu với phạm vi và chủng loại hẹp hơn. Các cơ quan tham mưu ở ngoài Hoa Kỳ chia thành ba loại chính - liên kết với một trường đại học, liên kết với chính phủ và liên kết với một đảng phái chính trị - và có xu hướng không được hưởng cùng một mức độ độc lập về chính trị như các đồng sự của họ ở Mỹ.

CÁC LOẠI HÌNH CƠ QUAN THAM MƯU VỀ CHÍNH SÁCH CÔNG ĐỘC LẬP VÀ LIÊN KẾT

Tổ chức	Năm thành lập	Kiểu hình của tổ chức
Quỹ Konrad Adenauer (Đức)	1964	Liên kết với đảng
Quỹ Jaures (Pháp)	1990	
Viện Chính sách Cấp tiến (Mỹ)	1998	
Viện Phát triển Trung Hoa (Trung Quốc)	1989	Thuộc chính phủ
Viện Quốc tế và Chính trị học (Iran)	1984	
Cơ quan Nghiên cứu Phục vụ Quốc hội (Mỹ)	1914	
Viện Chiến lược và Quốc tế học (Malaysia)	1983	Gần như thuộc chính phủ
Viện Phát triển Hàn Quốc (Hàn Quốc)	1971	
Trung tâm Học giả Quốc tế Woodrow (Mỹ)	1968	
Viện các Vấn đề Quốc tế Pakistan (Pakistan)	1947	Độc lập và tự trị
Viện Nghiên cứu An ninh (Nam Phi)	1990	
Viện Kinh tế Quốc tế (Mỹ)	1981	
European Trade Union Institute (Bỉ)	1978	Gần như độc lập
Viện Nghiên cứu NLI (Nhật Bản)	1988	
Trung tâm Thông tin Quốc phòng (Mỹ)	1990	
Viện Chính sách Đối ngoại, Đại học Hacettepe (Thổ Nhĩ Kỳ)	1974	Liên kết với trường học
Viện Quan hệ Quốc tế (Brazil)	1979	
Viện Hoover về Chiến tranh, Cách mạng và Hòa bình, Đại học Stanford (Mỹ)	1919	
<u>Liên kết với đảng:</u> Liên kết chính thức với một đảng phái chính trị.		
<u>Thuộc chính phủ:</u> Là một cơ quan thuộc bộ máy chính phủ.		
<u>Độc lập và tự trị:</u> Độc lập đáng kể với các nhóm lợi ích và các nhà tài trợ, tự trị trong hoạt động của mình và nhận nguồn tài trợ từ chính phủ.		
<u>Gần như thuộc chính phủ:</u> Được nhận trợ cấp riêng theo các hợp đồng của chính phủ nhưng không nằm trong cơ cấu chính thức của chính phủ.		
<u>Gần như độc lập:</u> Tự trị với chính phủ nhưng được kiểm soát bởi một nhóm lợi ích, nhà tài trợ hay cơ quan nhà nước chuyên cung cấp phần lớn nguồn vốn và có ảnh hưởng đáng kể đến hoạt động của cơ quan tham mưu.		
<u>Liên kết với trường học:</u> Một trung tâm nghiên cứu chính sách tại một trường đại học		

Bất chấp cơ cấu của mình, các cơ quan tham mưu đã trở thành một phần thường trực trong bức tranh chính trị, đến mức giờ đây chúng là một phần không thể thiếu trong tiến trình chính sách của nhiều quốc gia. Các loại cơ quan tham mưu khác nhau thực hiện nhiều chức năng khác nhau, bao gồm:

- nghiên cứu và phân tích các vấn đề chính sách;
- cung cấp tư vấn về các quan ngại chính sách tức thời;
- đánh giá các chương trình của chính phủ;
- giải thích các chính sách trên các phương tiện thông tin điện tử và in ấn, qua đó tạo điều kiện cho công chúng hiểu và ủng hộ các sáng kiến về chính sách;
- tạo điều kiện xây dựng "các mạng lưới vấn đề" liên quan đến một tập hợp đa dạng những người làm chính sách họp với nhau một cách bất thường xung quanh một vấn đề hay một khó khăn chính sách cụ thể; và
- cung cấp nguồn cán bộ chủ chốt cho chính phủ.

Mặc dù sự xuất hiện của các cơ quan tham mưu không phải lúc nào cũng được chính giới coi là một điều hoàn toàn tốt đẹp, song chúng đã ảnh hưởng tích cực nhiều hơn là tiêu cực đến tiến trình xây dựng chính sách. Điều này đặc biệt rõ ở nhiều nước chuyển đổi và đang phát triển, nơi mà các cơ quan loại này có vai trò xúc tác cho những đổi thay đã góp phần làm biến đổi hoàn toàn bức tranh chính trị và tạo ra một xã hội công dân đầy sôi động.

Mặc dù các truyền thống lịch sử và chính trị ở các khu vực khác trên thế giới rất khác biệt so với ở Hoa Kỳ, và mặc dù mỗi nước đều có một tập hợp cụ thể những nhu cầu và vấn đề chính

sách của mình, nhưng cũng có thể rút ra một số bài học bổ ích từ kinh nghiệm của Hoa Kỳ. Những căn nguyên của văn hóa tham mưu ở Hoa Kỳ được gói gọn trong những truyền thống trong thời đại tiến bộ của Mỹ, đó là lòng hảo tâm của các doanh nhân, sự tách biệt rõ ràng giữa hai nhánh lập pháp và hành pháp trong chính phủ, các đảng phái chính trị yếu, cam kết của công chúng về tính công khai và độc lập, và việc công chúng và các quan chức do họ bầu chọn có xu hướng trông cậy vào khu vực tư nhân để nối kết với chính phủ và hỗ trợ chính phủ. Các nhân tố này kết hợp lại tạo ra rất ít rào cản đối với các nhà phân tích chính sách, các nhà lý luận và các nhà doanh nghiệp, những người muốn tham gia vào thị trường ý kiến và đóng góp vào quá trình hoạch định chính sách. Cuối cùng, các cơ quan tham mưu phát triển mạnh mẽ là do có một nhận thức rằng chúng thường có thể làm được cái mà các quan chức chính phủ không thể làm được.

Cụ thể, các cơ quan tham mưu:

- hướng về tương lai một cách hiệu quả hơn so với giới nghiên cứu của chính phủ, những người phải làm việc trong một môi trường mà những nỗ lực sáng tạo hiếm khi được đền đáp;
- dẽ đưa ra các chương trình chính sách được tái định hình, trong khi đó các quan chức thì lại đi lên nhờ vào một môi trường an toàn được tối đa hóa bởi những thủ tục tác nghiệp chuẩn mực;
- có khả năng hơn trong việc thúc đẩy việc cộng tác giữa các nhóm nghiên cứu tách biệt vì một mục tiêu chung bởi vì họ không có lợi ích thiết thân lâu dài trong bất cứ lĩnh vực nào.

Ngoài ra, các cơ quan tham mưu còn trợ giúp cho việc tổng hợp trí tuệ nhờ loại bỏ các rào cản quan liêu bởi vì các cơ quan này:

- có khả năng hơn các cơ quan chính phủ trong việc phổ biến các nghiên cứu chính sách thích hợp trong nội bộ chính phủ và ra bên ngoài, tới những người có ảnh hưởng lớn tới chính sách, tới các phương tiện thông tin đại chúng, và tới công chúng;
- thích hợp hơn để đối phó với tính chất tác động sâu rộng của các vấn đề chính sách toàn cầu;
- có khả năng hơn trong việc tập hợp và thu hút các bên có lợi ích liên quan trong tiến trình hoạch định chính sách;
- có khả năng hơn trong việc "rút ngắn" tiến trình chính sách - từ thu thập dữ liệu tới hiểu biết/tạo lập chính sách;
- có khả năng hơn trong việc đưa ra các phương tiện thực hiện so với các cơ quan của chính phủ - những cơ quan này có thể bị ngăn cách trong nội bộ theo các bộ phận và các lĩnh vực chuyên môn.

Bất chấp việc một số học giả và nhà hoạch định chính sách cố gắng nghi ngờ khả năng chuyển mô hình cơ quan tham mưu độc lập của Mỹ sang các khu vực và các nước khác trên thế giới, nhiều nhà hoạch định chính sách và các nhóm dân sự xã hội trên toàn cầu đã tìm cách tạo lập những cơ quan tham mưu có vị thế thực sự độc lập, tự do để giúp tham mưu cho các chính phủ của họ. Vì vậy, mặc dù khả năng chuyển mô hình của Viện Brookings, Tập đoàn RAND, hay Quỹ Heritage sang các nước và các nền chính trị khác có thể còn phải tranh luận, song nhu cầu và mong muốn học tập sự độc lập và ảnh hưởng mà những cơ quan này có được thì không phải bàn cãi.

Việc quốc tế hóa sự phát triển của các cơ quan tham mưu thường được khuyến khích và tài trợ bởi cộng đồng tài trợ quốc tế và các quỹ tư nhân tại Hoa Kỳ, châu Âu, và Nhật Bản. Cùng với các dòng tài trợ quốc tế cũng xuất hiện việc quốc tế hóa đội ngũ nhân viên của các cơ quan này. Các chương trình như của Viện Brookings, Quỹ Carnegie vì Hòa bình Quốc tế, Học viện Quốc gia về Thúc đẩy Nghiên cứu, Trung tâm Học giả Quốc tế Woodrow Wilson, Quỹ German Marshall, Quỹ Nghiên cứu Kinh tế Atlas, và các tổ chức khác cung cấp những cơ hội cho nhân viên của các cơ quan tham mưu và các trường đại học tại những nền kinh tế chuyển đổi và đang phát triển tới và tham vấn với các đồng sự của mình, qua đó họ có thể trao đổi thông tin và ý kiến về các vấn đề quốc tế và học hỏi những kinh nghiệm tốt nhất làm sao để tạo lập và duy trì một cơ quan chính sách công độc lập.

Các cơ quan tham mưu ở Hoa Kỳ cũng tích cực tiến hành xuất khẩu các học giả, các mô hình phân tích chính sách và cơ cấu tổ chức của mình sang các nước khác. Viện Đô thị, Quỹ Heritage, Viện nghiên cứu Chính sách đối ngoại, và Viện Hudson đã tích cực quảng bá phương pháp phân tích chính sách của mình tới các nhóm người ở châu Phi, châu Á, Đông Âu, và Liên Xô cũ. Viện Đô thị, Quỹ Carnegie và Quỹ Heritage còn tiến xa tới mức lập cả chi nhánh ở nước ngoài.

Những tiến bộ trong các hệ thống thông tin và viễn thông đã mở rộng đáng kể phạm vi và tác động của sự phối hợp giữa các cơ quan và các học giả. Các trao đổi song phương và đa phương diễn ra hàng ngày nhờ tiến bộ công nghệ đã giúp nhân viên của các cơ quan tham mưu giao tiếp và hoạt động hiệu quả hơn trong mọi vấn đề quốc tế. Mạng Internet cho phép các cơ quan tham mưu trên toàn thế giới kết nối với

nhau theo một cách mà chỉ vài năm trước đây còn là không tưởng. Các diễn đàn, hội nghị và các cuộc tranh luận toàn cầu giờ đây thường xuyên diễn ra trên mạng Internet. Các dự án phối hợp nghiên cứu của các nhà nghiên cứu từ 20 quốc gia, hoặc nhiều hơn nữa, giờ đây là chuyện bình thường. Mới đây, các cơ quan như Chương trình Chính sách Toàn cầu của Quỹ Carnegie vì Hòa bình Quốc tế, Mạng lưới Phát triển Toàn cầu của Ngân hàng Thế giới, Mạng lưới Chính sách công Toàn cầu của Liên Hợp Quốc, và Chương trình về các Cơ quan tham mưu và Đoàn thể dân sự của Viện nghiên cứu Chính sách đối ngoại đã thiết lập quan hệ đối tác với các cơ quan tham mưu trên toàn thế giới trong một nỗ lực nhằm tạo lập các mạng lưới toàn cầu phân tích các vấn đề toàn cầu, cố gắng định hướng các chính sách đối ngoại, và tác động tới các chương trình và những vấn đề ưu tiên của các cơ quan quốc tế. Ngoài ra, cũng nhằm đạt được những mục đích như vậy, một số lượng tương tự các mạng lưới khu vực đã được tổ chức ở châu Âu (Mạng lưới Chính sách Chuyển đổi, mạng lưới Hiệp hội Nghiên cứu Chính sách Xuyên châu Âu, và mạng lưới Đối tác vì Hòa bình), châu Á (mạng lưới Viện Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế của Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á), châu Phi (mạng lưới Quỹ Xây dựng Năng lực Châu Phi), và Mỹ La-tinh (mạng lưới Quỹ Atlas).

Sự phát triển của các tổ chức nghiên cứu chính sách công trong hai thập kỷ qua không khác gì một sự bùng nổ. Các tổ chức này không chỉ tăng lên về số lượng, mà phạm vi và ảnh hưởng hoạt động của họ cũng được mở rộng rất nhiều. Mặc dù vậy, tiềm năng của các cơ quan tham mưu trong việc hỗ trợ và duy trì các chính phủ dân chủ và các xã hội công dân trên thế giới không hề cạn kiệt. Thách thức của thiên niên kỷ mới là làm sao khai thác kho kiến thức, thông tin và năng lực liên kết không lồ tồn tại trong các tổ chức nghiên cứu chính sách công ở mọi khu vực trên thế giới. Điều cốt yếu là Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ và các cơ quan quốc tế khác của Chính phủ Hoa Kỳ cần lập tức tiến hành các bước phối hợp, và thông qua các cơ quan tham mưu, giúp phát triển và duy trì một mạng lưới toàn cầu của các viện nghiên cứu chính sách làm cầu nối giữa các ranh giới tự nhiên, chính trị và chủ đề nhằm theo đuổi những giải pháp cho một số vấn đề chính sách đang nổi lên và tồn tại dai dẳng trong thời đại chúng ta.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73mcgann.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_3.html (tiếng Việt)

VIỆN BROOKINGS: MỘT CƠ QUAN THAM MƯU HOẠT ĐỘNG NHƯ THẾ NÀO?

Strobe Talbott

Chủ tịch Viện Brookings



Chủ tịch Strobe Talbott cho rằng mục đích của Viện Brookings, và của tất cả các cơ quan tham mưu khác, là "cung cấp cho giới làm chính sách những phân tích và kết luận được sử dụng làm cơ sở để phát triển các chính sách mới, và sửa đổi hoặc bãi bỏ các chính sách hiện hành. Ông nói, "một trong những nhiệm vụ nhiều thách thức nhất của chúng tôi là xác định sớm những vấn đề mới và quan trọng mà dân tộc chúng ta và thế giới sẽ phải đương đầu trong tương lai" và khuyến nghị những vấn đề đó với các nhà hoạch định chính sách và quần chúng.

Nguyên liệu đâu vào của các cơ quan tham mưu là những ý tưởng. Các cơ quan tham mưu - hay nói đúng hơn là các tổ chức nghiên cứu chính sách công - đánh giá tính đúng đắn và hữu dụng của các ý tưởng tạo thành cơ sở của chính sách, và họ phát triển các ý tưởng mới có thể làm cơ sở cho các chính sách trong tương lai. Ông James Allen Smith, một nhà sử học đã viết một số cuốn sách về các cơ quan tham mưu, trong nhan đề một cuốn sách của mình, đã gọi chúng là "Những người môi giới ý tưởng".

Viện Brookings là một trong những cơ quan tham mưu lâu đời nhất ở Hoa Kỳ. Tiền thân của Viện Brookings ngày nay - Viện Nghiên cứu Chính phủ - được thành lập tại Washington vào năm 1916 bởi một thương nhân tên là St. Louis và một nhà hảo tâm tên là Robert Brookings. Ông này sau đó đã thành lập hai tổ chức có liên quan, Viện Kinh tế học và Trường Cao học Kinh tế và Chính phủ.

Robert Brookings thành lập những tổ chức này bởi vì ông nhận thấy các công việc kinh doanh hồi đầu thế kỷ 20 thu được lợi ích từ những chuyên ngành nghiên cứu kinh tế và quản lý tổ chức tương đối mới mẻ, và ông tin tưởng rằng chính phủ cũng có thể thu được lợi ích từ đó. Vào năm 1927, ba tổ chức nghiên cứu nói trên được kết hợp lại tạo thành Viện Brookings, lúc đầu cơ quan này tập trung vào chính sách kinh tế và xã hội trong nước. Mãi đến sau Chiến tranh Thế giới Thứ hai, nghiên cứu quốc tế mới được đưa vào chương trình nghiên cứu của Viện Brookings.

Viện Brookings được tổ chức thành ba lĩnh vực nghiên cứu chính: Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại, Nghiên cứu Kinh tế, và Nghiên cứu Quản lý, tuy nhiên việc phân biệt các lĩnh vực như vậy ngày càng bị xóa nhòa do cơ quan chúng tôi đảm nhận những vấn đề xuyên lĩnh vực thể hiện đặc điểm thế giới toàn cầu hóa của

chúng ta. Cơ cấu tổ chức của chúng tôi cũng bao gồm nhiều trung tâm nghiên cứu, tập trung vào các lĩnh vực như Trung Đông hay các vấn đề thiết thực như chính sách giáo dục.

Robert Brookings đã từng nói "đằng sau tất cả các hoạt động của Viện Brookings là một niềm tin vào sự cần thiết phải nắm bắt các vấn đề một cách chính xác và không thiên vị, phải trình bày các ý tưởng mà không có ý thức hệ". Từ những ngày đầu tồn tại, Viện Brookings đã cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách và công chúng những nghiên cứu ứng dụng hợp thời nhằm tìm ra giải pháp cho những thách thức chính sách phức tạp nhất của nước Mỹ. Trải qua nhiều thập kỷ, những ý tưởng bắt nguồn từ Viện Brookings đã đóng một vai trò then chốt trong các cuộc vận động cho hai cuộc Chiến tranh Thế giới Thứ nhất và Thứ hai; việc lập ra tiến trình ngân sách của chính phủ Liên bang, hệ thống công chức, và hệ thống phúc lợi xã hội; sự phát triển của Kế hoạch Marshall; việc áp đặt các biện pháp kiểm soát giá trong Chiến tranh Thế giới Thứ hai; việc sử dụng các biện pháp trừng phạt và gây ảnh hưởng với các quốc gia ngỗ nghịch; tổ chức của Hội đồng An ninh Quốc gia và các cấu trúc quốc phòng và chính sách đối ngoại khác; cam kết thúc đẩy sự phát triển ở các quốc gia nghèo hơn; sự tiến triển của chính sách của Hoa Kỳ đối với nước Nga hậu Xô Viết; và nhiều chính sách khác.

Từ sau các cuộc tấn công khủng bố hôm 11 tháng 9, việc nghiên cứu ở Viện Brookings đã được định hướng lại, tập trung chú ý nhiều hơn vào việc tạo ra những ý tưởng và hiểu biết đưa đến việc phát triển hoặc sửa đổi các chính sách liên quan đến: quan hệ giữa Phương Tây và thế giới Hồi giáo; sự cân bằng hợp lý giữa đe dọa chủ nghĩa khủng bố và bảo vệ các quyền tự do của công dân; cuộc xung đột giữa Israel và

người Palestine; sự cần thiết phải điều chỉnh ngoại giao truyền thống ở cấp độ nhà nước để tính đến cả sự nảy sinh của các nhân tố phi nhà nước; cuộc tranh luận về chiến tranh đi trước hay chiến tranh phòng ngừa chống lại các mối đe dọa từ những kẻ khủng bố hay những quốc gia hỗ trợ chúng; việc phát triển một chiến lược quốc tế lâu dài cho thế giới thời kì hậu Chiến tranh Lạnh; tương lai của việc kiểm soát vũ khí; và lập luận ủng hộ một hệ thống phòng thủ tên lửa.

Ông Andrew Rich, một giáo sư về khoa học chính trị nghiên cứu về các cơ quan tham mưu, trong một bản báo cáo năm năm trước đây, đã kết luận "Các cơ quan tham mưu vẫn là nguồn thông tin và kiến thức chuyên môn chủ yếu của các nhà hoạch định chính sách và các nhà báo. Các nghiên cứu và báo cáo của họ thường được sử dụng làm cơ sở hướng dẫn và/hoặc trợ giúp các thành viên của Quốc hội trong các nỗ lực lập pháp và giúp báo giới trong hoạt động nghề nghiệp của họ".

Trong một cuộc khảo sát ý kiến các nhà báo và các thành viên quốc hội bao gồm cả Thượng và Hạ nghị viện, ông Rich đã nhận thấy rằng hơn 90% số người được hỏi coi các cơ quan tham mưu là "tương đối hoặc rất có ảnh hưởng" trong chính trị nước Mỹ đương đại. Ông Rich cho biết Viện Brookings được đánh giá là "đáng tin cậy nhất" trong số 30 cơ quan tham mưu được liệt kê trong cuộc khảo sát của ông.

Viện Brookings thường được coi là "một trường đại học không có sinh viên". Nhiều người trong số 75 học giả cao cấp của chúng tôi có học vị cao, và khá nhiều người xuất thân từ các khoa của các trường đại học. Các nghiên cứu và bài viết của họ được đăng trong các tạp chí khoa học có uy tín.

Một số chuyên gia của Viện Brookings là những người mà chúng ta gọi là "các nhà nghiên cứu thực hành". Cách mô tả này được áp dụng cho các nhà nghiên cứu thường định kỳ tham gia các vị trí trong chính quyền nơi họ có thể thử nghiệm các kết luận lý thuyết của mình trong các hoàn cảnh thực tế, và cũng áp dụng cho các cựu quan chức đến với Viện Brookings sau một thời gian làm cho nhà nước và sử dụng kinh nghiệm trong chính quyền của mình để đưa thêm vào các nghiên cứu học thuật của chúng tôi một cái nhìn thực tế.

Ví dụ, hơn một chục "nhà nghiên cứu thực hành" của Viện Brookings đã từng phục vụ trong Bộ Ngoại giao hoặc Hội đồng An ninh Quốc gia, trong đó có James Steinberg, Phó Chủ tịch và Giám đốc chương trình Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại của Viện Brookings (nguyên Phó Cố vấn An ninh Quốc gia tại Nhà Trắng và Giám đốc Ban Kế hoạch Chính sách Bộ ngoại giao); Helmut Sonnenfeldt (thành viên cao cấp của Hội đồng An ninh Quốc gia trong chính quyền Nixon và cựu giám đốc Văn phòng Nghiên cứu Liên Xô và Đông Âu, Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ); và Martin Indyk, Giám đốc Trung tâm Saban về Chính sách Trung Đông của chúng tôi (nguyên Trợ lý Ngoại trưởng phụ trách Các vấn đề Cận Đông và hai nhiệm kì là đại sứ Hoa Kỳ tại Israel). Viện Brookings cũng có các chuyên gia từ tất cả các bộ phận khác của chính phủ, ví dụ như cựu Nghị sĩ Bill Frenzel (Đảng Cộng hòa - bang Minnesota), một trong các chuyên gia thường trú của chúng tôi về thuế, thương mại tự do, và chính sách ngân quỹ.

Học viện Quốc gia về Thúc đẩy Nghiên cứu ở Tokyo đã biên soạn một danh sách gồm 3500 cơ quan tham mưu trên thế giới, một nửa trong số đó là ở Hoa Kỳ. Không phải tất cả các tổ chức nghiên cứu chính sách này đều duy trì một

không khí hoàn toàn học thuật, hay được đòi hỏi phải "độc lập và phi đảng phái" trong các phân tích của mình như yêu cầu trong tuyên bố về sứ mệnh của Viện Brookings. Một số cơ quan tham mưu mang tính chính trị công khai hơn. Số khác tập trung vào một vấn đề duy nhất hoặc một số lượng nhỏ các vấn đề có liên quan với nhau. Một số cơ quan lại có một chương trình nghị sự mang tính ý thức hệ hoặc một cách tiếp cận thể hiện tính thiên vị đảng phái rõ ràng, và vận động hành lang để các nhà hoạch định chính sách thực hiện chương trình nghị sự của mình.

Nhưng, dù được xác định là nghiêng về cánh tả hay cánh hữu - hay trung dung, như Viện Brookings - thì tất cả các cơ quan tham mưu đều có mục đích phổ biến các nghiên cứu và đề nghị của mình tới các nhà hoạch định chính sách, và tới các phương tiện thông tin đại chúng, những người dẫn dắt dư luận có ảnh hưởng, các tổ chức có liên quan, và các bộ phận dân chúng. Đằng sau tất cả các hoạt động này là mục đích của Viện Brookings và tất cả các cơ quan tham mưu khác - cung cấp cho giới làm chính sách những phân tích và kết luận dùng làm cơ sở để phát triển các chính sách mới, và chỉnh sửa hoặc bãi bỏ các chính sách hiện hành.

Viện Brookings có một số hình thức phổ biến các phân tích chính sách và đề nghị của mình. Các kết luận của nhiều dự án nghiên cứu được trình bày trong sách và các bản báo cáo. Tuy nhiên, vài năm trước, khi nhận ra rằng các nhà hoạch định chính sách và các nhân viên của họ không phải lúc nào cũng có thời gian đọc sách và các bản báo cáo dài, Viện Brookings cũng bắt đầu xuất bản thêm những tóm tắt phát hiện của mình trong những tài liệu ngắn gọn hơn, dễ tiếp cận hơn gọi là Tóm lược Chính sách. Các cơ quan tham mưu khác cũng làm theo như vậy.

Các học giả tại Viện Brookings thường truyền đạt các kết luận của mình một cách trực tiếp hơn tới các nhà hoạch định chính sách thông qua các bản điều trần trước Quốc hội, các cuộc hội ý riêng, và các cuộc gặp với các thành viên của Quốc hội và chính phủ (nhánh hành pháp), và tới những đối tượng phi chính phủ có liên quan thông qua các diễn đàn, các cuộc thảo luận bàn tròn và các sự kiện công cộng khác.

Các nhà hoạch định chính sách thường chịu ảnh hưởng của công luận và công luận lại thường chịu ảnh hưởng của tin tức trên các phương tiện thông tin đại chúng. Ngoài ra, phần nhiều những gì các nhà hoạch định chính sách, các cố vấn của họ và công chúng biết về các vấn đề chính sách đều thông qua các phương tiện thông tin đại chúng. Bởi vậy, không có gì ngạc nhiên khi nhiều học giả của Viện Brookings và các cơ quan tham mưu khác dành nhiều nỗ lực trình bày các ý kiến và tìm tòi của mình trên các phương tiện thông tin đại chúng. Việc này diễn ra dưới hình thức các cuộc phỏng vấn trên vô tuyến, đài báo, các bài thể hiện ý kiến trên những trang ý kiến - xã luận của báo chí, các cuộc họp báo ngắn, các bài phát biểu công khai và các bài viết cho các tạp chí học thuật. Hơn một năm trước, Viện Brookings đã xây dựng studio ghi hình và ghi âm của riêng mình để tạo thuận lợi cho các cuộc phỏng vấn với các phương tiện thông tin đại chúng.

Viện Brookings và các cơ quan tham mưu khác cũng xuất bản tập "Hướng dẫn báo đài" để giúp các phóng viên xác định và phỏng vấn được những học giả có kiến thức chuyên môn cụ thể về vấn đề chính sách mà nhà báo đang quan tâm viết bài.

Số tiền chi cho tất cả các hoạt động phân tích, nghiên cứu, phổ biến nói trên, cùng các khoản

chi phí ngoại vi - và tiền lương của đội ngũ nhân viên cần thiết - của Viện Brookings vào khoảng 40 triệu đô-la Mỹ một năm. Số tiền này được lấy từ một quỹ tài trợ do nhà sáng lập Robert Brookings lúc đầu thành lập; từ các khoản tài trợ, đóng góp của các tổ chức, các công ty, và các cá nhân; và từ những nguồn doanh thu như Nhà xuất bản của Viện Brookings - mỗi năm xuất bản hơn 50 đầu sách, và Trung tâm Giáo dục Chính sách công - tổ chức các hội nghị giáo dục chuyên đề về công tác điều hành cho các nhà quản lý của chính phủ và các công ty.

Các quy định chi tiết được đưa ra nhằm đảm bảo các nhà cung cấp tài chính không có ảnh hưởng gì đến cách thức và kết quả nghiên cứu của Viện Brookings.

Một trong những nhiệm vụ nhiều thách thức nhất của chúng tôi là xác định sớm những vấn đề mới và quan trọng mà dân tộc chúng ta và thế giới sẽ phải đương đầu trong tương lai. Sau đó, theo truyền thống của Viện Brookings, chúng tôi tập trung trí lực của mình để thu hút sự chú ý của các nhà hoạch định chính sách và công chúng tới những vấn đề đó, cung cấp những nghiên cứu và phân tích vững chắc, cung cấp thông tin cho cuộc tranh luận, và đưa ra những ý kiến và đề xuất mang tính xây dựng.

Sử gia James Allen Smith đã viết trong bài lịch sử Viện Brookings của mình nhân lễ kỷ niệm 75 năm của cơ quan chúng tôi: "... trong khi rất ít học giả có thời gian và có chuẩn bị để giải quyết một vấn đề chính sách mới xuất hiện, Viện Brookings vẫn thường làm việc để chuyển hướng chú ý của giới học thuật và tạo lập những mạng lưới chuyên gia mới, có thể là về vấn đề tài chính và quy định của chính phủ, nền kinh tế của các quốc gia ở châu Á, hay việc chế ngự và kiểm soát vũ khí hạt nhân. Trên thực tế, một thể nghiệm tốt nhất của

sự thành công và ảnh hưởng lâu dài của cơ quan này không nằm ở tác động tức thời của nó tới những quyết định chính sách cụ thể ... mà ở khả năng của nó trong việc tạo lập các mạng lưới chuyên gia để có thể tiếp tục dự báo được những vấn đề của quốc gia thậm chí là trước khi nội dung cơ bản của cuộc tranh luận về chính sách được vạch ra".

Các nhà hoạch định chính sách bận rộn của chính phủ đã ghi nhận phần giá trị gia tăng thể hiện ở khả năng của Viện Brookings có thể kết hợp việc phân tích các xu hướng dài hạn với việc đề xuất các chính sách ngắn hạn. Vào năm

1916, ngài Robert Brookings hẳn không tưởng tượng được nhiều vấn đề mà chúng ta giải quyết ngày nay. Mặc dù vậy, phương pháp nghiên cứu phi đảng phái, hướng về chính sách vẫn không hề thay đổi kể từ ngày thành lập Viện của chúng tôi.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

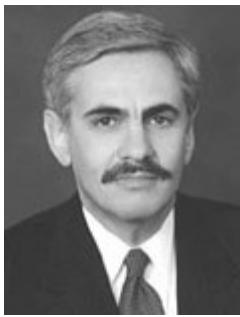
<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73talbott.htm> (*tiếng Anh*)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_4.html (*tiếng Việt*)

RAND: CÁC CƠ QUAN THAM MUU TƯỞNG TÁC VỚI GIỚI QUÂN SỰ NHƯ THẾ NÀO

Michael D. Rich

Phó Chủ tịch Điều hành, Tập đoàn RAND



Ông Michael D. Rich, Phó Chủ tịch Điều hành của Tập đoàn RAND, nói rằng các cơ quan tham mưu cộng tác với các cơ quan quốc phòng và tình báo trước đây chỉ tập trung vào những chủ đề khu vực và mang tính chúc năn, nhưng những tổ chức này giờ đây cũng đang được kêu gọi giúp đỡ giới quân sự xử lý những thách thức mới của chủ nghĩa khủng bố và nêu an ninh quốc gia. Các nhà nghiên cứu của Tập đoàn RAND, những người đã nghiên cứu chủ nghĩa khủng bố trong hơn 30 năm, giờ đây đang giúp đỡ những người ra quyết sách xây dựng một phương pháp phân tích toàn diện đối với việc phòng thủ chống lại các cuộc tấn công khủng bố, và đồng thời họ cũng đang tiến hành một khối lượng nghiên cứu gia tăng về các vấn đề khác cho các chính phủ trên toàn thế giới.

Từ những ngày đầu của Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ (Department of Defense - DOD), các cơ quan tham mưu đã cộng tác chặt chẽ với giới lãnh đạo dân sự và quân sự trên một loạt vấn đề, từ công nghệ mới tới hoạch định và hoạt động quân sự, để giúp bảo vệ tốt hơn lợi ích của Hoa Kỳ chống lại những mối hiểm họa ngày càng phát triển.

Cũng như bộ phận lãnh đạo dân sự của DOD, các cơ quan quân sự được trang bị quân phục đòi hỏi phải nghiên cứu có chất lượng cao và khách quan về xu thế địa chính trị và ý nghĩa của những sự lựa chọn chính sách đối ngoại khác nhau. Ngoài những điều khác, nghiên cứu như vậy là cần thiết để các viễn cảnh hiện thực có thể hướng dẫn việc hoạch định và thẩm định các chương trình, và để xây dựng một sự hiểu biết về những hạn chế có thể đối với sự linh hoạt trong hoạt động.

Phải thừa nhận, các cơ quan quân sự và Văn phòng Bộ trưởng Quốc phòng (OSD) đã sử dụng và nuôi dưỡng được những nguồn lực to lớn cho những nghiên cứu như vậy, bắt đầu từ những học viện nhỏ, như Trung tâm Nghiên cứu Chiến lược và Quốc tế (CSIS) và Học viện Lexington, chủ yếu được tài trợ bởi đóng góp của công ty và cá nhân, đến các tổ chức nghiên cứu chính sách lớn hơn như Học viện Phân tích Quốc phòng gắn có hợp đồng với DOD. Cơ quan lâu đời nhất và lớn nhất trong số các tổ chức nghiên cứu này là Tập đoàn RAND, được thành lập bằng vốn tư nhân với tư cách một công ty phi lợi nhuận vào năm 1948. Phân nửa công việc hiện hành của RAND liên quan tới lĩnh vực quốc phòng trong khi những công việc còn lại liên quan tới một loạt các vấn đề về chính sách đối nội.

Tập đoàn RAND vận hành ba trung tâm nghiên cứu và phát triển hoạt động bằng ngân quỹ liên

bang (Federal Funded Research and Development Centers - FFRDCs), do DOD bảo trợ.

FFRDCs là các chương trình nghiên cứu vận hành bởi các tổ chức tư nhân phi lợi nhuận (phi thương mại) theo các hợp đồng dài hạn. Các tổ chức này phát triển và duy trì các kỹ năng chuyên môn và năng lực thiết yếu quan trọng đối với những người bảo trợ của họ và hoạt động vì lợi ích công, không bị ảnh hưởng bởi xung đột lợi ích trong thực tế hoặc trong nhận thức.

Sự hình thành Tập đoàn RAND cho phép Không lực duy trì và mở rộng những đóng góp khoa học dân sự đáng kể trong Chiến tranh Thế giới Thứ hai. Như là một bộ phận của chương trình nghiên cứu lớn hơn về sức mạnh không lực tại RAND, Không lực đã ướm mầm cho việc phát triển nỗ lực phân tích mang tính đột phá nhằm nắm bắt được Liên Xô. Một số nghiên cứu của Tập đoàn RAND tập trung vào sự phát triển các chiến lược, học thuyết và hệ thống quân sự của Liên Xô. Trong số nhiều những chủ đề khác, Không Lực cũng yêu cầu phân tích nền kinh tế, chính sách đối ngoại, khoa học và các chương trình công nghệ của Liên Xô.

Công tác tiên phong của RAND mới mẻ tới mức đòi hỏi phải biên dịch một khối lượng lớn những bài viết mang tính cơ sở của Liên Xô và phải hình thành hoặc cải tiến vô số các phương pháp phân tích hiện đã trở thành chuẩn mực trong cộng đồng nghiên cứu, bao gồm việc phỏng vấn những người di cư, những người mà nếu không bắt mãn với các quan chức chính phủ thì khó có thể tiếp cận được.

Không lâu sau, Không lực và Văn phòng Bộ trưởng Quốc phòng đã dựa vào RAND để có được những nghiên cứu về Trung Quốc, Đông

Âu, Nhật Bản, Đông Nam Á, Trung Đông, Mỹ La-tinh và Tây Âu. Mặc dù có quy mô nhỏ hơn so với những phân tích về Liên Xô, những nghiên cứu này cũng đã được cung cấp cho Không lực và những cơ quan khác của chính phủ Hoa Kỳ cũng như công chúng thông qua các báo cáo đã ấn hành được phổ biến rộng rãi của RAND, một cơ quan độc lập nghiên cứu hàng loạt các chủ đề rộng lớn. Những chủ đề này bao gồm sức mạnh kinh tế, tiềm năng quân sự, những cuộc nổi loạn, những ý định bá quyền và khả năng kế vị lãnh đạo tại các quốc gia và khu vực trên khắp thế giới.

Theo thời gian, Tập đoàn RAND đã phát triển những dòng nghiên cứu bổ sung cho Quân đội, cũng như cho các khách hàng liên bang khác như giới tình báo chẳng hạn. Và DOD tăng một cách ổn định số lượng và tính đa dạng của các nguồn nghiên cứu bên ngoài, và cũng sử dụng các nguồn khác trong thế giới đang lớn mạnh của "các cơ quan tham mưu" như Ủy ban Quan hệ Đối ngoại, Viện Doanh nghiệp Hoa Kỳ và Viện Brookings.

Các trung tâm nghiên cứu và phát triển do liên bang tài trợ (FFRDC) của RAND có vai trò đặc biệt trong việc trợ giúp đáp ứng các mục tiêu nghiên cứu và phân tích của những cơ quan bảo trợ tại DOD. Các FFRDC bao gồm: Dự án Không Lực, Trung tâm Arroyo của Quân đội; và Học viện Nghiên cứu Quốc phòng, chủ yếu phục vụ Văn phòng Bộ trưởng Quốc phòng, Ban Tham mưu Hỗn hợp và các cơ quan thuộc bộ. Mỗi trung tâm này tiến hành các nghiên cứu rộng lớn, đồng bộ và tập trung giải quyết: các nhu cầu an ninh mới nảy sinh và ý nghĩa của chúng đối với các tổ chức bảo trợ; việc phát triển các chiến lược, học thuyết, chiến thuật và khái niệm mới của các chiến dịch; việc áp dụng

các công nghệ mới; và các vấn đề liên quan tới hậu cần, nhân lực, đào tạo, nhân sự, y tế, và chiếm lĩnh các hệ thống.

Đối với từng FFRDC, Tập đoàn RAND cam kết phát triển và duy trì một hệ thống "năng lực cốt lõi" xác định. Việc này được thực hiện nhờ sự thông thạo về cơ cấu, học thuyết, những hoạt động và tính cách của các tổ chức bảo trợ. Thực sự thì một trong những sức mạnh của các FFRDC, dù được điều hành bởi RAND hay bởi các đơn vị phi lợi nhuận nào khác, chính là tính ổn định và dài hạn, tính chiến lược và mối quan hệ mật thiết với các nhà bảo trợ quân sự hoặc với Văn phòng Bộ trưởng Quốc phòng.

Việc lên chương trình nghị sự cho công tác nghiên cứu là một hoạt động tương tác, bắt đầu với việc xây dựng một kế hoạch nghiên cứu dài hạn được điều chỉnh hàng năm. Các cuộc thảo luận liên tục giữa những người đứng đầu bộ phận nghiên cứu của Tập đoàn RAND với các tướng lĩnh và các quan chức dân sự cấp tương đương cho phép RAND phát triển một chương trình nghiên cứu hàng năm bao gồm những nghiên cứu đơn lẻ, chương trình này sau đó lại được một ban tư vấn cấp cao phê duyệt. Trong trường hợp của Dự án Không lực và Trung tâm Arroyo, các ban tư vấn do phó chánh văn phòng của các cơ quan làm chủ tịch; trong trường hợp của Học viện Nghiên cứu Quốc phòng, chủ tịch là Thứ trưởng Quốc phòng Thường trực phụ trách vật tư, công nghệ và hậu cần. Những nghiên cứu đơn lẻ thường do một hoặc nhiều sĩ quan cấp cao đảm trách, những người giúp hình thành quy mô, giai đoạn, và lịch trình cho những nghiên cứu và đưa ra những bình luận, kiến nghị và phê bình trong quá trình nghiên cứu.

Ví dụ, một trong những nghiên cứu như vậy là nghiên cứu trong nhiều năm của Dự án Không Lực về hiện đại hóa quốc phòng của Trung Quốc và ý nghĩa của việc này đối với Không Lực. Mặc dù nghiên cứu này được xây dựng trên nền tảng của những tiếp xúc mở rộng giữa RAND và giới lãnh đạo cao cấp của Không Lực, song đề cương cụ thể của nghiên cứu lại được đưa ra với Tướng Michael Ryan lúc đó là Phó ban Hàng không và Vũ trụ thuộc Tổng hành dinh Không lực, và Trung tướng John Jumper, Phó ban Chiến dịch Hàng Không và Vũ trụ thuộc Tổng hành dinh Không lực (hiện là Trưởng ban của Không lực). Cả hai sĩ quan nói trên, cũng như những người kế vị họ, đều là những thành viên tích cực trong quá trình tiến hành các phân tích. Đội ngũ nghiên cứu viên bao gồm rất nhiều những người khác trong đó có cả những thành viên nhiều kinh nghiệm của Ban Đối ngoại và các chuyên gia trong giới học giả.

Một khi các mục tiêu nghiên cứu đã được thống nhất, Tập đoàn RAND tập hợp đội ngũ những nhà nghiên cứu từ đủ các thành phần dưới sự lãnh đạo của Zalmay Khalilzad, cựu chuyên gia cao cấp của Bộ Ngoại giao và Bộ Quốc phòng đang làm việc cho RAND. Khalilzad hiện là một thành viên của Hội đồng An ninh Quốc gia và là phái viên của Tổng thống tại Afghanistan. Ngoài các chuyên gia về Trung quốc, có chuyên gia về các khu vực khác, cũng như có các chuyên gia về chiến lược quốc phòng, không lực, tình báo và kinh tế học.

Đội ngũ nghiên cứu của RAND được tăng lên bởi nhiều sĩ quan Không lực với tư cách là các chuyên viên điều hành liên bang được cử đến làm nghiên cứu. Trong quá trình nghiên cứu, đội nghiên cứu kiểm điểm lại công việc đang tiến hành với một nhóm tư vấn bao gồm nhiều

cựu quan chức liên bang và quan chức đang tại vị trong cả chính quyền Cộng hòa và Dân chủ, bao gồm cựu Cố vấn An ninh Quốc gia Brent Scowcroft và ba cựu Bộ trưởng Quốc phòng: Harold Brown, Frank Carlucci và William Perry.

Dự án này đưa ra nhiều báo cáo tóm tắt tới các sĩ quan cao cấp của Không Lực và các quan chức khác của DOD, và các tài liệu bằng văn bản, cũng như những báo cáo cuối cùng và các giấy tờ phát sinh từ các tài liệu này được ấn hành và lưu hành rộng rãi. Dự án này liên quan tới những tiếp xúc chặt chẽ và liên tục giữa Không lực ở mọi cấp, theo một cách thức đặc trưng cho phần lớn các nghiên cứu của FFRDC. Quan trọng nhất là công việc này có giá trị thực tế với lãnh đạo cao cấp của Không Lực và được đọc và sử dụng một cách rộng rãi khắp nơi trong chính phủ Hoa Kỳ và trong khu vực.

Mỗi sản phẩm của RAND trải qua một tiến trình đảm bảo chất lượng chặt chẽ và chính bản báo cáo này cũng không phải là một ngoại lệ. Ngoài việc kiểm tra kỹ lưỡng trong nội bộ, bản thảo cũng được rà soát trước khi ấn hành bởi I.Lewis Libby, nguyên Thứ trưởng Quốc phòng thường trực và quan chức Bộ Ngoại giao, và David Shambaugh, giáo sư giảng dạy môn Quan hệ Quốc tế và Khoa học Chính trị và Giám đốc Chương trình Chính sách với Trung Quốc tại trường Đại học George Washington.

Nghiên cứu này là một trong số nhiều tài liệu được các trung tâm FFRDC của RAND thực hiện vài năm vừa qua. Nghiên cứu này đã xem xét các vấn đề trọng tâm trong quan hệ Mỹ - Trung. Những nghiên cứu khác của FFRDC khác tại RAND trong cùng thời kỳ xem xét các vấn đề mang tính quyết định liên quan tới các quốc gia như Bắc Triều Tiên, Indonesia, Ấn Độ,

Afghanistan, Iran, Iraq, Thổ Nhĩ Kỳ và Colombia. Mỗi lĩnh vực nghiên cứu này, giống như nghiên cứu về Trung Quốc, được thực hiện dựa trên những nguồn thế mạnh của RAND, đó là: một đội ngũ nhà nghiên cứu đa lĩnh vực, những mối liên hệ rộng rãi với nước ngoài và các quan hệ công tác chặt chẽ với nhà tài trợ trong giới quân sự.

Công việc tại các nước cụ thể và về các nước cụ thể đã cho phép RAND thực thi việc phân tích chi tiết về các vấn đề an ninh ở cấp độ khu vực tại Đông Á, Nam Á, Trung Đông và vùng vịnh Péccic. Thực tế là RAND đang tiến hành một khối lượng công việc ngày càng gia tăng cho các chính phủ trên toàn thế giới. Mô hình của các nghiên cứu quốc gia chi tiết và các phân tích khu vực rộng hơn đặc biệt có hiệu quả với công tác về châu Âu. Tập đoàn RAND có một sự hiện diện đáng kể ở châu Âu, với ba văn phòng và các chương trình nghiên cứu về cả lĩnh vực quốc phòng và phi quốc phòng. Một loạt các phân tích về kiểm soát vũ khí thông thường có sử dụng các mô hình chiến trận tối tân, và về vấn đề liên quan đến những hạn chế đối với không lực, có ảnh hưởng lớn tới vị thế của Hoa Kỳ và sau cùng tới Hiệp ước về các Lực lượng Truyền thống tại châu Âu (CFE). Hơn nữa, những suy nghĩ ban đầu về cơ sở của những phương án mở rộng NATO cũng được thực hiện tại RAND và các cơ quan tham mưu khác.

Các cơ quan tham mưu giờ đây được kêu gọi góp phần giải quyết một thách thức mới: sự nổi lên của chủ nghĩa khủng bố như là một hiểm họa toàn cầu và an ninh quốc gia là một ưu tiên quốc gia hàng đầu. Các nhà nghiên cứu của RAND đã nghiên cứu chủ nghĩa khủng bố hơn 30 năm nay, hiện tại giúp đỡ chính phủ Hoa Kỳ phát triển một phương pháp phân tích toàn diện để chống lại các cuộc tấn công khủng bố.

Chỉ riêng bom to hơn, súng tốt hơn, và những hệ thống vũ khí mới không đủ để đánh bại những kẻ khủng bố, những kẻ hoạt động từ những nơi cách xa những chiến trường truyền thống. Chúng ta cũng cần hiểu biết rõ hơn những kẻ khủng bố là ai, chúng hoạt động như thế nào, động cơ của chúng là gì, và có thể làm gì để ngăn chặn không cho chúng mở rộng vị thế của mình. Và chúng ta cần hiểu biết rõ hơn về khả năng thương tổn của quốc gia và cách thức để giảm bớt khả năng thương tổn này. Những nghiên cứu và phân tích của RAND đóng một vai trò quan trọng trong việc giúp cải thiện quá trình hoạch định chính sách và ra quyết định của chính phủ trong những lĩnh vực sống còn này.

Kể từ những cuộc tấn công vào nước Mỹ ngày 11/9/2001, các FFRDC của RAND - cũng như các FFRDC thuộc các thể chế khác như Trung tâm Phân tích Hải quân, một cơ quan thường xuyên trợ giúp Bộ Quốc phòng - đã được các nhà bảo trợ kêu gọi phải điều chỉnh lịch trình nghiên cứu của mình. Ánh hào quang để lại của những công việc trong quá khứ và những nỗ lực được tích luỹ, cộng với những sắp đặt linh

hoạt về thể chế và mối liên hệ công tác chặt chẽ với các nhà tài trợ và nhà nghiên cứu, các nhà tác nghiệp, và các nhà phân tích là những hành trang cho các FFRDC có thể đương đầu với những chiêu không gian mới trong các chồng chéo của hoạch định chính sách đối ngoại và quốc phòng.

Tất nhiên là những vấn đề "cũ" không mất đi. Đơn giản chúng chỉ được bổ sung và làm phức tạp lên bởi những vấn đề gần đây. Các chuyên gia của RAND về một loạt các vấn đề an ninh quốc gia đã giúp đỡ các lực lượng vũ trang của Mỹ bảo vệ được quốc gia trong hơn 50 năm, giải quyết cả những mối đe dọa giờ đã là một phần của lịch sử và những mối đe dọa mà sẽ vẫn là tin nóng trên trang nhất trong tương lai.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73rich.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_5.html (tiếng Việt)

HỌC VIỆN HÒA BÌNH HOA KỲ: MỘT PHƯƠNG PHÁP GIẢI QUYẾT TRANH CHẤP TRỰC TIẾP

Richard H. Solomon

Chủ tịch Học viện Hòa bình Hoa Kỳ



Giám đốc Học viện Hòa bình Hoa Kỳ, ông Richard H. Solomon cho biết phương cách của Học viện Hòa bình Hoa Kỳ là “di sâu thêm một bước” so với một cơ quan tham mưu truyền thống, và “chung chiến hào với những ai muốn đem lại hòa bình cho những khu vực của họ trên thế giới, và cộng tác trực tiếp với họ”. Trong nỗ lực này, Học viện, do Quốc hội Hoa Kỳ thành lập, đem theo mình “một kho kiến thức và khả năng chuyên môn về các kỹ năng xử lý tranh chấp và kiến tạo hòa bình”.

Học viện Hòa bình Hoa Kỳ là một cơ quan độc nhất vô nhị trong cộng đồng "tham mưu" về chính sách đối ngoại ngày càng đông đảo tại Washington. Có lẽ khía cạnh rõ nhất trong tính vô song của chúng tôi nằm ở chỗ chúng tôi do Quốc hội Hoa Kỳ thành lập. Chúng tôi là một cơ quan liên bang độc lập. Tuy nhiên, khía cạnh nổi bật nhất là chúng tôi áp dụng một phương pháp cụ thể, tích cực để hoàn thành sứ mệnh của mình là thúc đẩy việc giải quyết tranh chấp quốc tế bằng con đường hòa bình. Thực tế là một số nhân viên của chúng tôi muốn gọi cơ quan mình là một "cơ quan tham mưu tư duy và hành động". Tôi sẽ quay trở lại ý tưởng này sau khi giải thích vấn đề về nguồn gốc và sứ mệnh của Học viện.

Vào cuối những năm 70 và đầu những năm 80, sau chiến tranh Việt Nam, tại Hoa Kỳ xảy ra một cuộc tranh luận sôi nổi về giá trị của việc thiết lập một học viện về hòa bình tầm cỡ quốc gia để đào tạo những người chuyên nghiệp có các kỹ

năng kiến tạo hòa bình để bổ sung cho nhiệm vụ giáo dục của ba học viện quân sự quốc gia do chính phủ điều hành. Kết quả của cuộc tranh luận đó là, năm 1984 Quốc hội Hoa Kỳ quyết định thành lập một "học viện quốc gia độc lập phi lợi nhuận để phục vụ nhân dân và chính phủ thông qua việc giáo dục và đào tạo ở quy mô rộng lớn nhất có thể có được, qua các cơ hội nghiên cứu cơ bản và ứng dụng, và qua dịch vụ thông tin hòa bình, nhằm mục tiêu thúc đẩy hòa bình quốc tế và giải quyết tranh chấp giữa các quốc gia và các dân tộc trên thế giới qua con đường phi bạo lực".

Chính nhờ đó mà Học viện Hòa bình Hoa Kỳ được ra đời. Được tài trợ hàng năm bởi Quốc hội và giám sát bởi một ban giám đốc do tổng thống bổ nhiệm, có thành phần thuộc hai đảng và được Thượng viện thông qua. Học viện tập trung các nỗ lực vào giáo dục, đào tạo, xây dựng chính sách, và các chương trình xử lý xung đột thực dụng, tất cả đều nhằm mục tiêu theo đuổi hòa

bình quốc tế - tại Trung Đông, tại bán đảo Ban-căng, tại Afghanistan, và ở châu Phi tiểu Sahara - thực tế là tại bất kỳ nơi nào trên thế giới nơi các xung đột bạo lực có nguy cơ hoặc đã nổ ra.

Trong khi hướng nhiệm vụ của mình theo một vài phương cách mà một cơ quan tham mưu phi chính phủ truyền thống thường tiến hành - thông qua nghiên cứu, cấp học bổng, các sự kiện công khai, và phát hành ấn phẩm - chúng tôi cũng có những chương trình thực dụng mang tính ứng dụng nhiều hơn là công việc của một cơ quan tham mưu truyền thống. Như tôi đã nói lúc đầu, chúng tôi muốn mô tả mình như một cơ quan tham mưu kiểu tư duy và hành động. Vậy thì, đâu là về "hành động" trong phương trình này?

Về đó chủ yếu nằm ở đào tạo và giáo dục. Chúng tôi rất tích cực đào tạo những lực lượng giàn giữ hòa bình ngày hôm nay và giáo dục những lực lượng cho mai sau. Ví dụ trong lĩnh vực đào tạo, Học viện Hòa bình thông qua những thỏa thuận hợp tác với Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, đào tạo các nhân viên cảnh sát Mỹ tình nguyện phục vụ tại nước ngoài thành những nhân viên giàn giữ hòa bình tại chỗ được huấn luyện đặc biệt đến những khu vực hậu xung đột như bán đảo Ban-căng hay Đông Timor. Hàng trăm cảnh sát dân sự như vậy đang phục vụ tại nước ngoài, và nhiều người trong số họ đã tốt nghiệp Chương trình Đào tạo của chúng tôi trước khi lên đường.

Chương trình Đào tạo này không chỉ vận hành ở Washington mà trên toàn thế giới. Những người được đào tạo bao gồm các nhà ngoại giao, quan chức chính phủ, lãnh đạo dân sự, đại diện các tổ chức phi chính phủ, và nhân viên quân sự từ Hoa Kỳ và hàng chục quốc gia khác. Họ được huấn luyện để xử lý tất cả các giai đoạn của xung đột, từ những hành động ngăn ngừa đến ổn định

hóa và tái hòa hợp sau xung đột.

Một ví dụ gần đây về công việc của chương trình là một khóa học hai tuần mang tính vấn đáp về xây dựng tinh đồng đội và lòng tin cho khoảng 30 nhà lãnh đạo các tổ chức phi chính phủ từ Serbia và Kosovo. Chương trình này gồm bốn phần: Một khóa học một ngày bao gồm nhiều thử thách ngoài trời đòi hỏi phải lập kế hoạch tập thể và có tinh thần đồng đội; ngày thứ hai về thương thuyết và thảo luận hòa giải và thực hành; ba ngày tập trung chuyên sâu về mô phỏng trên máy tính liên quan tới thương thuyết và hoạch định chính sách; và một ngày đối thoại với các nhà hoạch định chính sách tại Washington. Trong quá trình mô phỏng, những người tham dự khóa học bị thử thách phải xử lý trong một môi trường áp lực cao những vấn đề của một đất nước giả tưởng đang vật lộn với những thách thức sau xung đột về căng thẳng sắc tộc, tỷ lệ thất nghiệp cao, suy thoái môi trường, và nạn dịch HIV/AIDS. Trong ba ngày này, họ "hoạch định chính sách" thông qua một mô phỏng máy tính, mô phỏng này cho phép họ bám sát những tác động của các quyết định chính sách của họ đối với nền kinh tế và xã hội của đất nước đó trong vòng 10 năm.

Chương trình Giáo dục của chúng tôi hoạt động nhằm chuẩn bị giới trẻ Mỹ cho công việc tạo dựng hòa bình đầy khó khăn tại các nước bị xung đột tàn phá và thúc đẩy các thế hệ lãnh đạo đang nổi lên theo đuổi sự nghiệp trong việc xử lý xung đột quốc tế. Chương trình thực hiện mục tiêu này bằng cách đưa ra những hướng dẫn giảng dạy, tiến hành hội thảo và hội nghị chuyên đề cho các giáo viên Mỹ ở cấp trung học và đại học, những người muốn đưa các nghiên cứu giải quyết xung đột quốc tế vào chương trình giảng dạy của mình.

Chương trình cũng làm việc với những nhà giáo

đục tại các khu vực xung đột ở nước ngoài, triệu tập các cuộc hội thảo và hội nghị chuyên đề về phân tích và xử lý xung đột và vai trò mà các nhà giáo dục có thể đảm đương trong việc thúc đẩy hòa giải và sự khoan dung tại những khu vực này. Kể từ ngày 11 tháng 9 năm 2001, những nỗ lực này tập trung chủ yếu vào những nước và khu vực có cộng đồng dân cư Hồi giáo lớn.

Chương trình giáo dục cũng làm việc trực tiếp với những học sinh trung học Mỹ bằng cách tài trợ hàng năm cho một cuộc thi viết chuyên luận về hòa bình cấp quốc gia. Tất cả học sinh trung học Mỹ đều đủ điều kiện và được khuyến khích tham gia bằng cách nộp một bài luận về một chủ đề cho trước liên quan tới hòa bình. Chủ đề năm nay là sự biện minh cho chiến tranh, nghĩa là, liệu có một cuộc chiến tranh "công bằng" hay không? Hàng ngàn học sinh trên toàn quốc tham dự cuộc thi. Mỗi bang tuyển chọn một học sinh thắng cuộc ở địa phương, học sinh này sẽ nhận được học bổng vào đại học và một chuyến thăm quan Học viện Hòa bình tại Washington, tại đó ba học sinh thắng cuộc cấp quốc gia sẽ được lựa chọn và được trao thêm một khoản học bổng hỗ trợ.

Chương trình Pháp quyền của chúng tôi cũng áp dụng phương pháp tích cực chủ động để thực hiện nhiệm vụ của mình. Mọi người có xu hướng nghĩ về dân chủ như là một khái niệm bao gồm hai nhân tố: các cuộc tuyển cử và tự do ngôn luận, biểu đạt và tư duy. Nhưng một nền dân chủ vận hành đầy đủ bao gồm nhiều yếu tố cấu thành hơn nữa, một trong những yếu tố quan trọng nhất là việc tuân thủ Pháp quyền. Các nghiên cứu cho thấy rõ ràng những xã hội tuân thủ Pháp quyền chặt chẽ ít có khả năng là những xã hội hiếu chiến và có nhiều khả năng đóng góp cho hòa bình quốc tế.

Nhân viên của Chương trình Pháp quyền thường

xuyên đi tới các quốc gia đang chuyển đổi từ chế độ độc tài sang chế độ dân chủ để đề xuất những đường hướng trong việc thực thi các nguyên tắc pháp quyền được chấp nhận rộng rãi.

Ví dụ như, theo đề nghị của các bộ trưởng tư pháp Israel và Palestine, nhân viên Chương trình Pháp quyền đã tổ chức một sáng kiến đặc biệt về đối thoại pháp lý Palestine - Israel. Mục tiêu là xây dựng quan hệ mang tính chuyên nghiệp giữa cộng đồng pháp luật hai nước và cho phép họ cùng nhau khảo sát một loạt các vấn đề chung - một tiến trình mà hai nước không thể bắt đầu nếu thiếu sự thuận lợi từ bên ngoài và là tiến trình chưa có một bên quốc tế nào tiến hành. Thông qua các thảo luận bàn tròn và nhóm công tác thuộc lãnh thổ Israel và Palestine, thành viên của hai cộng đồng pháp luật và các chuyên gia nước ngoài thảo luận về các vấn đề pháp lý thực tế ảnh hưởng tới mối tương tác thường nhật của hai chế độ, xem xét các ví dụ thích hợp về quan hệ pháp lý giữa các nước láng giềng trên khắp thế giới, và phát triển giải pháp được đề xuất cho các vấn đề chung. Cho tới hôm nay, hơn 120 thành viên của hai cộng đồng pháp lý đã tham dự. Các chủ đề của chương trình nghị sự xoay quanh các vấn đề từ tai nạn giao thông giữa Israel và Palestine tới quyền sở hữu trí tuệ và đại diện tại tòa án của nước bên kia.

Ngoài các chương trình theo định hướng vấn đề, chúng tôi cũng có các chương trình - cũng theo cách thức đào tạo trực tiếp, tích cực - tập trung vào các khu vực cụ thể đang phải đổi mới với xung đột bạo lực hoặc đang phục hồi từ một giai đoạn bạo lực. Một trong những chương trình đó giải quyết vấn đề bán đảo Ban-căng - một khu vực đang trong giai đoạn phục hồi sau nhiều năm bạo lực sắc tộc. Một chương trình khác tập trung vào một khu vực rộng lớn hơn, khó xác định hơn, và nơi mà các cuộc xung đột mang tính lịch sử, hiện tại và tiềm năng - đó là Thế giới

Hồi giáo đa dạng.

Chương trình Ban-căng của Học viện liên quan chặt chẽ tới việc giúp đỡ các quốc gia, cộng đồng và nhóm sắc tộc tại Nam Tư cũ vươn lên từ tàn dư của một thập kỷ xung đột bạo lực và chết chóc, và tái thiết xã hội của họ. Giám đốc chương trình, ông Daniel Serwer, hết sức tích cực trong khu vực và đã nhiều lần nhóm họp các lãnh đạo cộng đồng Ban-căng và quan chức chính phủ tại đây để giúp họ lên kế hoạch cho việc cùng tồn tại hòa bình của các cộng đồng đa sắc tộc và tôn giáo trước đây vốn là kẻ thù của nhau.

Chương trình mới nhất của chúng tôi, và cũng là một chương trình quan trọng mang ý nghĩa sống còn, là Sáng kiến Đặc biệt về Thế giới Hồi giáo. Các cuộc tấn công khủng bố hôm 11 tháng 9 năm 2001 đã làm sáng tỏ một sự thật đau buồn là người Mỹ và những người Phương Tây khác quá thiếu hiểu biết về những phong tục, văn hóa và niềm tin đang thịnh hành trong một bộ phận rộng lớn và quan trọng của cư dân thế giới - đó là hơn một tỷ người Hồi giáo chiếm lĩnh một vạn địa lý rộng từ Tây Phi tới Nam Á.

Dưới sự chỉ đạo của Cựu Đại sứ Hoa Kỳ tại Arzecbajian, Richard Kauzlarich, Sáng kiến Thế giới Đạo Hồi khảo sát những phương cách thúc đẩy sự hiểu biết và lòng khoan dung giữa thế giới đạo Hồi và phương Tây, lúc đầu tập trung vào xung đột Israel - Palestine, sau đó vào Irắc và những diễn biến tại Nam và Đông Nam châu Á. Sáng kiến này cũng hỗ trợ những hoạt động có liên quan của Học viện theo các chương trình Pháp quyền, Tôn giáo, Kiến tạo Hòa bình, Giáo

đục và Đào tạo.

Trong khi người ta chú ý nhiều đến vai trò của tôn giáo trong việc kích động xung đột bạo lực, có rất ít cơ quan tham mưu tính tới vai trò của tôn giáo trong việc kiến tạo hòa bình. Sáng kiến Tạo lập Hòa bình và Tôn giáo của Học viện Hòa bình hoạt động để nâng cao năng lực của các cộng đồng dựa trên tín ngưỡng để họ trở thành những lực lượng hòa bình. Sáng kiến này đã tổ chức các cuộc đối thoại và hội thảo liên tín ngưỡng tại khu vực Ban-căng, Trung Đông và Hoa Kỳ.

Trên đây chỉ là một vài trong số các chương trình của chúng tôi. Chúng tôi có những chương trình khác tập trung vào hiệu quả của nền công nghệ viễn thông mới - như Internet và công nghệ vệ tinh, nền ngoại giao mới, và các chức năng truyền thống hơn của cơ quan tham mưu - như nghiên cứu và ấn hành tài liệu theo định hướng chính sách. Nhưng những chương trình mang tính chất năng mà tôi vừa mô tả là những gì khiến cho chúng tôi trở nên độc đáo trong thế giới của các cơ quan tham mưu chính sách đối ngoại đang ngày càng lớn mạnh. Phương pháp làm việc thông thường trong thế giới đó là tạo ra những lựa chọn chính sách mới và đề xuất những lựa chọn đó với các quan chức và những người thực hiện để áp dụng trên bàn đàm phán hoặc trên chiến trường. Phương pháp của chúng tôi là đi sâu thêm một bước nữa - chung chiến hào với những người đang nỗ lực đem lại hòa bình cho các khu vực của họ trên thế giới, và làm việc trực tiếp với họ, đem theo cùng chúng tôi một kho kiến thức và khả năng chuyên môn về

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73solomon.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_6.html (tiếng Việt)

GÂY ẢNH HƯỞNG: CÁC CƠ QUAN THAM MUU VÀ TRANH LUẬN VỀ VIỆC MỞ RỘNG NATO

Ronald D. Asmus

*Chuyên gia Cao cấp phụ trách xuyên Đại Tây Dương, Quỹ Marshall Đức của Hoa Kỳ;
Chuyên gia Phụ tá Cao cấp, Ủy ban Quan hệ Đối ngoại*



Các cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ đóng một vai trò then chốt trong cuộc tranh luận về việc mở rộng liên minh NATO vào đầu những năm 1990, theo Ronald D. Asmus, Chuyên gia Cao cấp phụ trách xuyên Đại Tây Dương, Quỹ Marshall Đức của Hoa Kỳ và Chuyên gia Phụ tá Cao cấp, Ủy ban Quan hệ Đối ngoại. Ông cho rằng có nhiều nhân tố liên quan: có một nhu cầu suy nghĩ mới mẽ về chủ đề này từ cả hai bờ Đại Tây Dương, các bộ phận trong chính phủ Hoa Kỳ ban đầu chia rẽ về chủ đề này, và nhân viên cơ quan tham mưu đã đem lại sức mạnh và tài sản độc đáo đến bàn đàm phán.

Có những thời điểm trong lịch sử phát triển chính sách đối ngoại của Hoa Kỳ khi mà các cơ quan tham mưu có tác động quyết định trong việc định hình lại những suy nghĩ thông thường và đề ra một tiến trình mới đối với một vấn đề chiến lược trọng yếu. Cuộc tranh luận về việc mở rộng NATO vào đầu những năm 1990 là một trong số những thời điểm như thế. Các cơ quan tham mưu Hoa Kỳ đóng một vai trò chủ chốt trong việc phát triển và tạo dựng sự ủng hộ cho các quyết định của Hoa Kỳ nhằm mở rộng NATO như là một phần của chiến lược rộng lớn hơn là vượt qua sự phân cách của Chiến tranh Lạnh trên lục địa và xây dựng một châu Âu trọn vẹn, tự do và hòa bình.

Đó là một giai đoạn đầy kịch tính. Sự sụp đổ của chủ nghĩa cộng sản ở Trung và Đông Âu

vào năm 1989, và sự tan rã của chính Liên Xô hai năm sau đó, đã để lại sau nó một khoảng trống trong chính sách của phương Tây đối với khu vực. Những cuộc cách mạng dân chủ năm 1989 tại Trung và Đông Âu hầu như đã khiến phương Tây sững sốt. Mặc dù được chào đón, song các cuộc cách mạng này cũng đã lật ngược nhiều giả định quan trọng trước đó đã từng định hướng cho tư tưởng và chính sách của phương Tây.

Các sự kiện tại chỗ diễn biến nhanh hơn khả năng thay đổi suy nghĩ của nhiều nhà hoạch định chính sách. Các chính phủ và các giới chức đôi khi nằm sau đường cong lịch sử - và họ biết điều đó - theo một nghĩa nào đó họ là những nạn nhân của sự thành công của chính chúng ta. Sau khi thành công trong việc lật đổ chủ nghĩa

cộng sản mà không cần nỗ lực súng nào trong sự đối đầu giữa Đông và Tây, phương Tây đã không sẵn sàng về mặt chính trị và tri thức để đưa ra một tầm nhìn mới để thấy được hình thức nào trong quan hệ xuyên Đại tây dương và một châu Âu thời hậu Chiến tranh Lạnh là cần thiết cho tương lai. Mục đích của NATO sẽ là gì trong một thế giới vắng bóng chủ nghĩa cộng sản và nguy cơ đe dọa từ Liên Xô?

Những câu hỏi này làm nảy sinh một trong những cuộc tranh luận về chính sách đối ngoại sôi nổi và mang tính phân chia nhất trong những năm 1990 ở đất nước này. Vấn đề không chỉ ở chỗ nên hay không nên mở rộng NATO sang Trung và Đông Âu. Trên nhiều giác độ, điều đó chỉ là bê nỗi của tảng băng. Các nhà hoạch định chính sách cũng đã tranh luận về một điều là Hoa Kỳ nên xây dựng một châu Âu và quan hệ Âu-Mỹ như thế nào trong kỷ nguyên mới. Kết quả là dẫn tới một số thay đổi sâu rộng nhất trong chiến lược của Hoa Kỳ và NATO từ hàng thập kỷ nay. Tôi có may mắn được quan sát chi tiết cuộc tranh luận này - đầu tiên với cương vị chuyên gia phân tích của Tập đoàn RAND, sau đó với tư cách là Phó Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao thuộc phòng châu Âu, và sau nữa là với tư cách Chuyên gia Cao cấp tại Ủy ban Quan hệ Đối ngoại.

Tại sao các cơ quan tham mưu đóng một vai trò chủ chốt như thế trong cuộc tranh luận này? Có một vài nguyên do. Thứ nhất, vào đầu những năm 1990 đã có một nhu cầu sâu sắc đối với những suy nghĩ mới mẽ và riêng biệt ở cả hai bờ Đại Tây Dương và các chính phủ thường không được trang bị đầy đủ để đưa ra những suy nghĩ như thế. Việc đổi mới với sự thay đổi mang tính cách mạng hay đưa ra những khuôn mẫu lý luận mới mẽ không phải sức mạnh tự nhiên của các giới chức. Điều này không phải

do những người làm việc trong hệ thống chính quyền không có tài năng. Nhưng họ phải hoạt động theo cơ chế đồng thuận, và đôi khi họ phải chống lại rủi ro, và đơn giản là họ bị quá tải do những đòi hỏi và những vấn đề mang tính chất năng ngắn hạn. Quả là dễ dàng có suy nghĩ tầm vóc hoặc nghĩ riêng biệt hơn nhiều khi người ta ở bên ngoài hệ thống và tại một cơ quan tham mưu nơi cơ cấu khích lệ rất khác biệt. Cựu Ngoại trưởng Henry Kissinger cho rằng một người phải tích luỹ vốn tri thức trước khi gia nhập chính phủ bởi người ta thường chỉ làm cạn kiệt vốn đó khi làm việc trong bộ máy quan chức mà thôi, không may là lời nhận xét đó lại thường đúng.

Thứ hai, vào đầu những năm 1990 những nỗ lực ban đầu của chính phủ Hoa Kỳ nhằm vật lộn với những vấn đề này đã khiến chính phủ bị chia rẽ nghiêm trọng. Nhiều nhân vật chủ chốt trong chính phủ Hoa Kỳ lúc bấy giờ quay ra bên ngoài để thu thập thêm phân tích và thông tin đầu vào. Trong một số trường hợp điều này đơn giản chỉ cung cấp các quan điểm của chính họ. Trong các trường hợp khác, điều này phản ánh nỗ lực tìm kiếm phương cách hàn gắn những khác biệt đang tồn tại xuyên suốt tiến trình liên cơ quan. Kết quả cuối cùng là các quan chức cao cấp của Hoa Kỳ ngày càng nhòe đến các cơ quan tham mưu và đưa các cơ quan này vào những cân nhắc liên cơ quan thường là khép kín.

Thứ ba, một số cơ quan tham mưu cao cấp có khả năng hiện thực hóa những cơ hội này bởi họ đem được những sức mạnh và tài sản độc đáo lên bàn thảo luận. Vào đầu những năm 1990, Tập đoàn RAND có một trong những đội ngũ chuyên gia về an ninh châu Âu mạnh nhất bên ngoài chính phủ Hoa Kỳ. Ngoài mối quan hệ mật thiết với nhiều bộ phận trong chính phủ

Hoa Kỳ, Tập đoàn RAND cũng có những mối liên hệ tuyệt hảo với Tây, Trung và Đông Âu cũng như với Nga. Cùng với trường Đại học Quốc phòng và Hội đồng Đại Tây Dương, RAND nằm trong số những cơ quan tham mưu đầu tiên đứng vững trong những nền dân chủ mới ở Trung và Đông Âu. Thực sự là cả chính phủ Đức cũng như các chính phủ Trung và Đông Âu đã tìm đến những học viện này để được cung cấp hỗ trợ phân tích trong việc xây dựng các chính sách mới. Điều này khiến họ có thể tiếp cận và thấu hiểu tư tưởng tại Washington và cả hai nửa châu Âu, điều mà ít người ngoài cuộc được tận hưởng.

Nhưng chỉ có tiếp cận thì chưa đủ. Trong một kỷ nguyên nơi công việc và phân tích của một số cơ quan tham mưu đang ngày càng mang tính chính trị và đảng phái, điều quan trọng là cần phải nhấn mạnh rằng những thể chế như Tập đoàn RAND đã thành công chính xác là do họ đi xa hơn một bước để vẫn giữ được đặc tính phân tích và khách quan. Những thể chế này cũng có thể cung cấp cho các nhà hoạch định chính sách cao cấp vốn bận rộn và làm việc quá tải cái mà họ cần nhất - một khuôn khổ và một cách thức suy nghĩ thông qua một vấn đề cũng như một loạt lựa chọn với đầy đủ những lập luận ủng hộ và phản đối. Tại Washington, các quan điểm phương án chính sách đầy rẫy. Nhưng những nghiên cứu giúp cung cấp một khuôn khổ phân tích mới thì rất hiếm hoi.

Ví dụ, công việc phân tích thành công nhất mà Tập đoàn RAND đưa ra trong cuộc tranh luận về việc mở rộng NATO không phải là những trang ý kiến - xã luận hay những bài ủng hộ mà các cá nhân viết ra, mà đó là một loạt những tóm lược phân tích khảo sát những lý do căn bản cho việc mở rộng Liên minh, các vấn đề thực tế như: điều đó được tiến hành thế nào, chi

phí của việc tiến hành và ý nghĩa đối với Nga và các nước không được mời gia nhập. Với tư cách là một thể chế, Tập đoàn RAND không bao giờ đưa ra quan điểm chính thức ủng hộ hay phản đối việc mở rộng NATO. Họ xem vai trò của mình trước tiên và quan trọng nhất là giúp đỡ các nhà hoạch định chính sách trong việc hiểu biết các vấn đề, những lựa chọn và những sự đánh đổi - và để tự các nhà hoạch định chính sách đưa ra các quyết định đã được thông tin tốt hơn.

Điều này không có nghĩa là các phân tích cá nhân không có những quan điểm mạnh mẽ. Thông thường các phân tích đó có quan điểm mạnh. Tôi nằm trong số những người ủng hộ việc mở rộng sớm nhất và thắng thắn nhất. Nhưng nhiều đồng nghiệp của tôi tại RAND có quan điểm đối lập về vấn đề này. Thực sự là có nhiều thời điểm chúng tôi đã đối lập nhau khi điều trần trước Quốc hội. Các cuộc hội thảo hoặc các cuộc họp nội bộ của Ban tại RAND vào thời điểm đó là những cuộc tranh luận gay gắt, được chứng kiến và cũng sôi nổi không kém bất kỳ cuộc họp liên cơ quan nào. Nhưng chính khả năng đóng khung vấn đề và làm sáng tỏ những sự đánh đổi của RAND đã được các nhà hoạch định chính sách khen ngợi. Có lẽ sự ngợi khen cao nhất mà tôi nhận được đến từ một quan chức cao cấp của Bộ quốc phòng, người chống đối mạnh mẽ việc mở rộng NATO và đã khen ngợi một tóm lược mà tôi và các đồng nghiệp đã thực hiện như là một phân tích hay nhất mà ông từng đọc và đã giúp ông hiểu được mối liên hệ và sự đánh đổi của các vấn đề - mặc dù hai chúng tôi đã đi tới những kết luận hoàn toàn khác biệt đối với việc chính sách của Hoa Kỳ lúc đó phải ra sao.

Kết quả là, trong một thời gian nhất định, một số cơ quan tham mưu tuy không chính thức

nhưng đã trở thành một bộ phận thực sự của tiến trình liên ngành mở rộng và của tranh luận trong chính phủ Hoa Kỳ về tương lai của NATO. Những tóm lược và bản ghi nhớ của các cơ quan tham mưu đã trở thành một bộ phận không tách rời của các cuộc tranh luận về chính sách và lý luận. Chuyên gia phân tích của các cơ quan tham mưu cộng tác chặt chẽ với các quan chức cấp cao và thường được mời đến tóm lược cho các quan chức này. Họ thường được yêu cầu tham gia các chuyến vượt Đại Tây Dương và quảng bá thử nghiệm các ý tưởng và lựa chọn chính sách với các đồng minh Tây Âu hoặc các đối tác Trung Âu nhằm cung cấp lại các phản hồi trước khi quyết định cuối cùng được đưa ra tại Washington.

Vào giữa những năm 1990 vai trò của các cơ quan tham mưu trong cuộc tranh luận mở rộng NATO đã có thay đổi. Các cuộc tranh luận trong chính phủ Hoa Kỳ đã được giải quyết nhưng tranh luận ở cấp độ công chúng rộng hơn về việc mở rộng NATO mới chỉ bắt đầu. Khi vấn đề mở rộng trở thành tiêu điểm của một cuộc tranh luận ngày càng sôi nổi, các cơ quan tham mưu khác đã nhảy vào để giúp tạo ra một diễn đàn cho các cuộc thảo luận công chúng rộng lớn hơn. Ủy ban Quan hệ Đối ngoại, Viện Brookings, và "Sáng kiến Đại Tây Dương mới" của Viện Doanh nghiệp Hoa Kỳ đều tiến tới việc hình thành các nhóm nghiên cứu và các địa điểm cho bàn luận và tranh luận công chúng. Vào giữa và cuối những năm 1990, hiếm có một vấn đề lại là chủ đề thu hút sự chú ý và tranh luận về chính sách công như việc mở rộng NATO.

Vai trò của các cơ quan tham mưu đã thay đổi để phản ánh những hiện thực mới này. Các cơ quan này vẫn có vai trò trọng yếu đối với các tranh luận rộng hơn và với sự hiểu biết và hỗ

trợ của công chúng đối với chính sách mới. Nhưng các cơ quan này không còn đóng một vai trò gần như người trong cuộc hoặc như một người cheo lái trong tiến trình đó. Mặc dù vậy, nhiều quan chức chủ chốt từ đầu và giữa những năm 1990 - như Ngoại trưởng Warren Christopher, Thứ trưởng Ngoại giao Strobe Talbott, và Đại sứ Hoa Kỳ tại Liên Hợp Quốc Richard Holbrooke, tất cả đều xác nhận vai trò quan trọng của những cơ quan tham mưu bên ngoài trong việc xây dựng suy nghĩ của chính họ về những vấn đề này.

Ngày nay nhìn lại, người ta có thể học hỏi gì từ giai đoạn này và từ vai trò chủ chốt của các cơ quan tham mưu trong việc giúp đỡ xây dựng chính sách của Hoa Kỳ và NATO? Ở mức độ nào ảnh hưởng của các cơ quan tham mưu là kết quả của một giai đoạn lịch sử đặc đáo tại đó các nhà hoạch định chính trị cao cấp tìm kiếm sự hỗ trợ từ bên ngoài để đối phó với những thay đổi mang tính chính trị, cộng với các kỹ năng chuyên môn của nhiều cơ quan tham mưu? Hoặc liệu kinh nghiệm này có dạy cho chúng ta điều gì lâu bền hơn về hoạch định chính sách trong kỷ nguyên hiện đại hay không?

Sự thật đơn giản là trong thế giới toàn cầu hóa hôm nay, nhịp độ ngoại giao đang tăng tốc trong khi khả năng nội tại của các chính phủ trong việc suy nghĩ mang tính nhận thức và dài hạn tiếp tục suy giảm. Xu hướng này bị tăng lên do sự thiếu kinh phí mang tính dài hạn cho Bộ Ngoại giao. Về mặt thực tế, điều này có nghĩa rằng bất kỳ cuộc bàn cãi nào tồn tại trên giấy tờ về việc hoạch định chiến lược thường được thực sự đưa vào hoạt động đơn giản chỉ để quản lý khối lượng công việc chức năng thường nhật. Thông thường ít còn thời gian dành cho những nhiệm vụ khác.

Là một người từ một cơ quan tham mưu được chỉ định làm việc cho chính phủ, tôi đã ngạc nhiên khi khám phá ra rằng sự cần thiết trong việc quản lý các nhu cầu chức năng thường nhật chiếm hết chỗ của những nỗ lực cố gắng hiến năng lượng cho các suy nghĩ lý luận dài hạn hơn. Hơn nữa, các nhóm hay các ban tham mưu về chính sách và lập kế hoạch ngày càng ít có khả năng đóng vai trò mà người ta thường tượng lúc ban đầu cho họ. Cái thời mà một nhà ngoại giao kỳ cựu như George Kennan có thể dành hàng tuần cho một bài viết mà sau đó được thảo luận một cách hệ thống và có lẽ được dùng để thiết lập chính sách Hoa Kỳ đã trở nên xa vời.

Điều này gợi ý rằng nhu cầu trong chính phủ đối với những suy nghĩ sáng tạo từ bên ngoài có thể tiếp tục tồn tại và thậm chí còn gia tăng. Chắc chắn rằng, đầu những năm 1990 tại châu Âu là một giai đoạn bất thường khi mà những thay đổi mang tính cách mạng đặt dấu hỏi đối với nhiều giả định trước đó. Nhưng trong tương lai sẽ có những vấn đề khác hoặc có những khu vực khác trên thế giới nơi những thay đổi lớn tại chỗ có khả năng khiến những chính sách hiện hành trở nên lỗi thời. Chừng nào khả năng nội tại của các chính phủ để hoạch định chiến lược dài hạn còn hạn chế, họ sẽ tiếp tục tìm đến thế giới cơ quan tham mưu để có được những nghiên cứu và ý tưởng mà họ có thể thâm nhập và khai thác.

Liệu các cơ quan tham mưu tương lai có thể nhảy vào đáp ứng nhu cầu đó không lại là một vấn đề tách biệt. Một mặt, nhiều cơ quan tham mưu đã trở nên thông minh hơn. Và thị trường ngày càng trở nên cạnh tranh hơn. Khi cạnh tranh giữa các cơ quan tham mưu trong việc gây ảnh hưởng tới chính sách chính thức gia tăng, điều đó đã sản sinh ra một thế hệ những nhà phân tích chuyên nghiệp siêng năng tận dụng những mối liên hệ của họ với chính phủ để đạt được sự tiếp cận độc nhất. Nhưng bước được vào đến cửa mới chỉ là một nửa trận chiến. Cuối cùng thì chìa khóa của sự thành công vẫn là chất lượng công việc, khả năng đáp ứng nhu cầu của các nhà hoạch định chính sách cao cấp và việc tập hợp trọn gói các khuyến nghị chính sách mang tính thực dụng.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73asmus.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_7.html (tiếng Việt)

QUỸ HERITAGE: TÁC ĐỘNG ĐẾN NHỮNG TRANH LUẬN XUNG QUANH HỆ THỐNG PHÒNG THỦ TÊN LỬA

Baker Spring

*Chuyên gia nghiên cứu Chính sách an ninh Quốc gia theo chương trình F.M. Kirby
Quỹ Heritage*



Theo ông Baker Spring, Chuyên gia nghiên cứu Chính sách An ninh Quốc gia, trong hai thập kỷ qua, Quỹ Heritage đã áp dụng nhiều phương cách tác động đến quá trình hoạch định chính sách ở Washington về vấn đề phòng vệ tên lửa. Ông đã kiểm định lại tiến trình liên quan đến những gì còn lại của Hiệp ước Chống tên lửa đạn đạo năm 1972 và theo đuổi việc phát triển hệ thống phòng thủ tên lửa trên biển để làm rõ việc Quỹ đã có ảnh hưởng và tác động như thế nào đến tiến trình hoạch định chính sách.

Thời gian trước khi cựu Tổng thống Ronald Reagan có bài phát biểu đề ra chương trình Sáng kiến Phòng thủ Chiến lược (Strategic Defense Initiative - SDI) năm 1983, phòng thủ tên lửa đã được liệt vào danh sách những vấn đề quan tâm hàng đầu của Quỹ Heritage. Chương trình nghiên cứu Biên giới Trên không dưới sự bảo trợ của Quỹ chủ trương ủng hộ triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả đã được công bố vào năm 1982. Kể từ đó, Quỹ Heritage với tư cách là một tổ chức nghiên cứu chính sách công phi đảng phái đặt tại Washington hoặc như một "cơ quan tham mưu" đã liên tục giảng giải và đào tạo cho các nhà hoạch định chính sách về nhu cầu cần triển khai hệ thống trên.

Hiện tại, Hoa Kỳ đã rút ra khỏi Hiệp ước Chống Tên lửa Đạn đạo (Anti-Ballistic Missile - ABM) năm 1972, một hiệp ước ngăn cản việc triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả trong lúc chính quyền Bush lại đang theo đuổi triển

khai một chương trình phòng thủ tên lửa càng sớm càng tốt. Những tiến triển được mong đợi này không xảy ra một cách ngẫu nhiên. Nhiều nhóm và cá nhân cả trong và ngoài Chính phủ Hoa Kỳ đóng một vai trò quan trọng trong việc thay đổi chính sách của Hoa Kỳ về vấn đề phòng thủ tên lửa.

Trong nỗ lực giáo dục của mình, Quỹ Heritage đã sử dụng nhiều biện pháp để tác động đến tiến trình hoạch định chính sách ở Washington đối với vấn đề phòng thủ tên lửa. Biện pháp chủ đạo là xuất bản những bài viết có đóng trong các tập san *Backgrounder* và *Executive Memoranda* về những chủ đề hẹp liên quan đến phòng thủ tên lửa mỗi khi Quốc hội và Chính quyền phải đối mặt với các quyết định chính sách quan trọng. Các bài viết được thiết kế đáp ứng yêu cầu cho các nhà hoạch định chính sách bận rộn, những người cần xử lý nhanh chóng những vấn đề tương tự. Những cách thức tác động khác bao gồm cung cấp các bản tóm tắt

công khai hoặc riêng cho các nghị viên của Quốc hội và nhân viên của họ, cung cấp các bản báo cáo điều trần trong các buổi điều trần của Quốc hội, cung cấp các bản tóm tắt cho phương tiện thông tin báo chí, bảo trợ một số bài giảng và hội thảo về phòng thủ tên lửa đạn đạo.

Hai ví dụ sau minh họa rõ nhất những lĩnh vực mà Quỹ Heritage tác động đến những cuộc tranh luận trong Chính phủ Hoa Kỳ liên quan đến phòng thủ tên lửa mấy năm qua. Ví dụ thứ nhất gắn liền với Hiệp ước ABM; ví dụ thứ hai liên quan khả năng lựa chọn triển khai hệ thống phòng thủ tên lửa tại các tàu trên biển.

NGĂN CẢN CHÍNH SÁCH ỦNG HỘ VIỆC DUY TRÌ HIỆP ƯỚC ABM CỦA CHÍNH QUYỀN CLINTON.

Từ lâu nay, các nhà phân tích của Quỹ Heritage cho rằng Hiệp ước ABM là một trở ngại không thể khắc phục được trong việc triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả. Đầu năm 1995, chính những nhà phân tích này kết luận rằng sự lựa chọn tốt nhất là huỷ bỏ hiệp ước, phản đối việc tìm kiếm những thay đổi lớn trong hiệp ước này. Chính quyền của Tổng thống Clinton rất hoài nghi tính đúng đắn của hệ thống phòng thủ, và tìm kiếm cách thức duy trì hiệp ước đó. Một trong những lý do các nhà phân tích của Quỹ lựa chọn cách đánh đổ hiệp ước bắt nguồn từ thất bại dưới thời chính quyền tổng thống Clinton, vào thời điểm đó, trong việc giải quyết vấn đề những nước nào sẽ là những thành viên kế thừa vị trí của Liên Xô cũ trong Hiệp ước.

Cả phe chống lại và phe ủng hộ Hiệp ước ABM đều nhận thấy rằng để giải quyết vấn đề về các nước kế thừa, có lẽ cần thiết phải duy trì hiệp ước như một thỏa thuận ràng buộc về mặt pháp lý.

Chính quyền Clinton cho rằng họ có thể giải quyết vấn đề này mà không cần tính đến những quy định trong Hiến pháp Mỹ về sự tham vấn và đồng thuận của Thượng viện trong việc ký kết các Hiệp ước. Đã có tranh luận về khả năng giải quyết vấn đề kế thừa Hiệp ước mà không cần những thay đổi thực chất trong Hiệp ước. Các nhà phân tích của Quỹ Heritage đã không đồng tình với quan điểm này. Bắt đầu từ năm 1996, họ làm việc nhằm thuyết phục các nghị sĩ chủ chốt rằng thay đổi vị trí đối của Liên Xô trong hiệp ước ABM yêu cầu những thay đổi thực chất trong Hiệp ước và như vậy bất kỳ thỏa thuận nào giải quyết các vấn đề kế tục sẽ yêu cầu sự đồng thuận của Thượng viện. Sự đồng thuận của Thượng viện trong việc phê chuẩn các hiệp ước theo quy định của Hiến pháp Hoa Kỳ cần có hai phần ba số phiếu ủng hộ.

Vào thời điểm sau đó - Chủ tịch Ủy ban Đối ngoại Thượng viện, Thượng nghị sĩ Jesse Helms bang Bắc Carolina đóng vai trò chủ chốt trong vấn đề này. Thượng nghị sĩ Helm và các nhân viên trong Ủy ban của ông đồng ý với những ý kiến của các nhà phân tích tại Quỹ Heritage. Năm 1997, Thượng nghị sĩ Helm bắt đầu hành động. Trong quá trình xem xét một hiệp ước khác liên quan đến lực lượng quân sự thường trực tại châu Âu, ông đã thành công trong việc gắn thêm một điều kiện yêu cầu Tổng thống Clinton xác nhận rằng sẽ đệ trình lên Thượng viện mọi thỏa thuận giải quyết những vấn đề liên quan đến sự kế tục Hiệp ước ABM. Tổng thống Clinton đã có văn bản chấp thuận yêu cầu đó vào ngày 15/5/1997.

Từ thời điểm đó về sau, những nỗ lực của chính quyền Clinton nhằm bảo tồn hiệp ước ABM bị dừng lại. Khi hiệp định chỉ định Belarus, Kazakhstan, Nga và Ukraine là các bên kế tục trong

hiệp ước ABM được ký vào ngày 26/9/1997, Chính quyền Clinton đã không thể đạt được sự thông qua của Thượng viện và hiệp định này không bao giờ có hiệu lực. Nếu chính quyền Clinton thành công trong chính sách duy trì hiệp ước ABM của mình, về mặt thực tiễn có lẽ tổng thống Bush đã không thể yêu cầu nước Mỹ rút ra khỏi hiệp ước này vào tháng 6 năm 2002. Lý do là một hiệp định mới như vậy, với tư cách một cam kết bắt buộc về mặt pháp lý với bốn nước kế tục tiếp tục coi Hoa Kỳ là quan sát viên của Hiệp ước ABM, sẽ là trở ngại quá khó để có thể đi ngược lại.

THEO ĐUỐI KHẢ NĂNG PHÒNG THỦ TÊN LỬA ĐẶT TRÊN BIỂN

Ngoài sự quan tâm về các khía cạnh kiểm soát vũ khí của vấn đề phòng thủ tên lửa, Quỹ Heritage đã tìm cách phổ biến cho các nhà hoạch định chính sách các lựa chọn về công nghệ cho việc triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa hiệu quả. Mối quan tâm về những lựa chọn về công nghệ thúc đẩy Quỹ Heritage thành lập Hội đồng Phòng thủ tên lửa năm 1995. Hội đồng này, dưới sự chủ tọa của cựu Giám đốc Chương trình SDI, Đại sứ Henry Cooper, có thành phần bao gồm những bộ óc tài năng nhất của quốc gia đối với các lựa chọn về công nghệ cho vấn đề phòng thủ tên lửa. Quỹ Heritage đã xuất bản số đầu tiên trong một loạt báo cáo của Hội đồng đã được đưa ra sau trong năm đó.

Hội đồng khuyến nghị rằng việc triển khai tên lửa phòng thủ đánh chặn trên các tàu hiện tại loại Aegis của hải quân Hoa Kỳ là sự lựa chọn tốt nhất trong tương lai gần đối với phòng thủ tên lửa. Cụ thể hơn, Hội đồng khuyến nghị nâng cấp phần kĩ thuật đang được theo đuổi thông qua cái mà sau đó gọi là chương trình

Navy Upper Tier (hệ thống phòng thủ tên lửa di động trên biển của hải quân). Hội đồng quyết định rằng lựa chọn này có thể triển khai 650 tên lửa đánh chặn trên 22 tàu trong vòng từ năm đến sáu năm với chi phí từ 2 đến 3 tỷ đô-la. Khuyến nghị cũng chỉ ra viễn cảnh các tên lửa đánh chặn có khả năng tiếp cận thông tin mục tiêu được cung cấp từ cái gọi là "những con mắt thông minh" - bộ phận cảm biến gắn trên các chùm vệ tinh.

Quốc hội tỏ ra là những thính giả khá nhạy bén đối với Hội đồng Phòng thủ tên lửa. Năm Tài chính 1996, Đạo Luật Thẩm quyền Phòng thủ, mà một phiên bản trước đó đã bị Tổng thống Clinton phủ quyết, đã tăng nguồn tài chính cho chương trình *Navy Upper Tier* từ con số nhỏ bé 30 triệu đô-la theo yêu cầu của Chính quyền Clinton lên hơn 200 triệu đô-la. Hành động phủ quyết của Tổng thống Clinton đối với phiên bản trước đó của Đạo luật Thẩm quyền Phòng thủ một phần là do sự phản đối của ông với hệ thống phòng thủ tên lửa đạn đạo.

Trong khi bị ép phải chấp nhận con số tài chính cao hơn cho chương trình phát triển *Navy Upper Tier*, chính quyền Clinton từ chối quản lý và vận hành chương trình theo cách thức phù hợp với các khuyến nghị của Hội đồng phòng thủ tên lửa thuộc Quỹ Heritage. Chính quyền làm như vậy là vì họ cho rằng cách tiếp cận của Quỹ Heritage không thích hợp với chính sách duy trì Hiệp ước ABM của mình. Cụ thể hơn, chính quyền Clinton không muốn cho phép hệ thống được tiếp cận các vệ tinh và các dữ liệu viễn thám vốn sẽ giúp hệ thống có khả năng đánh chặn các tên lửa đạn đạo tầm xa. Chính quyền Clinton cho thấy có thiện chí cấp kinh phí thêm cho chương trình nhưng với điều kiện chỉ khi các thông số kĩ thuật thực sự "thuyết phục".

Tuy nhiên, Quốc hội tiếp tục gây sức ép với Chính quyền Clinton về vấn đề tiềm năng của phương án phòng thủ tên lửa đạn đạo đặt trên biển. Đạo luật Thẩm quyền Phòng thủ Quốc gia năm Tài chính 1998 có yêu cầu chính quyền Clinton đệ trình báo cáo lên Quốc hội xem xét vấn đề liệu chương trình *Navy Upper Tier* có thể nâng cấp được hay không để cung cấp khả năng phòng thủ giới hạn chống lại tên lửa đạn đạo tầm xa. Cơ quan Phòng thủ Tên lửa Đạn đạo (Ballistic Missile Defense Organization - BMDO) của Lầu Năm Góc là nơi soạn báo cáo, và bản tóm tắt các điều tra và nghiên cứu của báo cáo này được đưa ra vào ngày 1/6/1999. Bản báo cáo của BMDO đã tham khảo một báo cáo sau này của Hội đồng Phòng thủ Tên lửa của Quỹ Heritage. Quan trọng hơn, Bản báo cáo của BMDO khẳng định những kết quả nghiên cứu của Quỹ Heritage rằng một phiên bản nâng cấp của hệ thống, lúc đó vẫn được gọi là Hệ thống Không gian rộng của Hải quân (Navy Theater-Wide - NTW) có khả năng đánh chặn các tên lửa tầm xa.

Trong khi chính quyền Clinton tiếp tục miễn cưỡng đối với việc phát triển hệ thống NTW, thực tế hệ thống này vẫn tiến triển. Hiện nay, chính quyền Bush gọi Chương trình NTW là Chương trình Trung lộ trên biển. Hai lần trong năm nay, nguyên mẫu của tên lửa đánh chặn đã phá huỷ mục tiêu tên lửa đạn đạo trong các kỳ kiểm tra trên không. Kỳ thử nghiệm đầu tiên diễn ra vào tháng 1 năm 2002, kỳ thứ hai vào tháng 6. Các kỳ đánh chặn thử nghiệm thành

công đã củng cố thêm khuyến nghị của Hội đồng Phòng thủ Tên lửa của Quỹ Heritage đưa ra lần đầu năm 1995 ủng hộ lựa chọn hệ thống phòng thủ tên lửa đánh chặn trên biển.

KẾT LUẬN

Vai trò của Quỹ Heritage trong việc định hình chính sách công, cùng với các nhóm chuyên gia khác của nước Mỹ, là phổ biến và hướng dẫn cho các Nghị sĩ Quốc hội và các nhà hoạch định chính sách khác đối với từng vấn đề cụ thể. Quỹ này không phải là một tổ chức vận động hành lang hay một tổ chức chính trị. Ảnh hưởng của nó bắt nguồn từ chính chất lượng các bản kiến nghị giải quyết các vấn đề của chính sách công.

Trong lĩnh vực an ninh quốc gia, vấn đề nằm ở chỗ giải quyết tính chất dễ bị tổn thương của cả Hoa Kỳ lẫn các đồng minh của mình đối với nguy cơ đe dọa ngày càng tăng do sự phát triển bùng nổ của tên lửa đạn đạo và kỹ thuật tên lửa đạn đạo. Các giải pháp do Quỹ Heritage đề nghị đối với vấn đề này là rút khỏi Hiệp ước ABM và triển khai một hệ thống phòng thủ tên lửa toàn cầu hữu hiệu, bắt đầu bằng hệ thống đánh chặn đặt trên biển. Các nhà hoạch định chính sách Hoa Kỳ đã chấp nhận đề nghị đầu tiên và đang hành động theo hướng chấp nhận đề nghị thứ hai. Những hành động đó là những kết quả trực tiếp thể hiện sức mạnh của bản thân những khuyến nghị và những nỗ lực tuyên truyền giáo dục của tổ chức phát triển ra nó.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73spring.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_8.html (tiếng Việt)

ĐỐI THOẠI QUỐC GIA VỀ VIỆC THÀNH LẬP MỘT CƠ QUAN THAM MUƯU: TRƯỜNG HỢP HONDURAS

Amy Coughenour Betancourt

*Trợ Lý Nghiên cứu, Chương trình châu Mỹ
Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược*



Bà Amy Coughenour Betancourt, Trợ Lý nghiên cứu Chương trình châu Mỹ, Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược, cho rằng các cơ quan tham mưu có thể được thành lập từ những sự kiện mang tính bước ngoặt trong lịch sử đất nước hoặc xuất hiện hàng loạt bởi các vấn đề khẩn cấp của quốc gia đòi hỏi cần có nghiên cứu tìm kiếm các giải pháp chính sách tốt hơn, và trong nhiều trường hợp, chúng là những “sản phẩm trí tuệ” của một cá nhân hoặc một nhóm nhỏ những người có tầm nhìn xa. Bà cho rằng, tại Honduras, ý tưởng là gieo hạt với một cuộc hội thảo có sự tham gia của nhiều người dân đất công luận trong nước và để cho mầm non lãnh đạo tự nhiên trỗi dậy.

Đầu năm nay, khi được mời chủ tọa một cuộc hội thảo với những người dân đất công luận quốc gia của Honduras về chủ đề "làm thế nào để thành lập một cơ quan tham mưu chiến lược", tôi đã xem xét một loạt vấn đề làm thế nào có thể hướng dẫn một đất nước xuyên suốt quá trình này. Mặc dù các chuyên gia về cơ quan tham mưu đã xem xét, nghiên cứu một diện rộng các vấn đề, bao gồm cả lịch sử và lý do thành lập của các tổ chức này, song rất ít chuyên gia, nếu có, vạch ra những hướng dẫn thực tiễn cho những người quan tâm đến việc thành lập một tổ chức như vậy. Hơn nữa, toàn bộ khái niệm "cơ quan tham mưu" cần phải được xem xét lại trong bối cảnh của Honduras. Từng là cựu nhân viên và nay là Trợ lý nghiên cứu của Chương trình châu Mỹ, Trung tâm Nghiên cứu Quốc tế và Chiến lược tại Washington, tôi khá quen thuộc với lề lối làm việc trong

nội bộ các cơ quan tham mưu theo kiểu Mỹ hoạt động như một tổ chức độc lập, phi lợi nhuận nhằm đưa ra những nghiên cứu và phân tích với mục đích định hình chính sách công. Tuy nhiên, đó không nhất thiết là mẫu hình thích hợp cho Honduras do những hạn chế về tài chính và trong lịch sử chưa từng có những tổ chức như vậy tại nước này. Cuối cùng tôi lựa chọn cách tiếp cận theo bốn câu hỏi chủ đạo sau đây:

- lãnh đạo của một tổ chức như vậy đến từ đâu và những ai sẽ là thành phần của ban lãnh đạo?
- Đặc điểm của các cơ quan tham mưu là gì, vai trò, chức năng, và lý do xuất hiện của các cơ quan này?
- Bối cảnh chung của các Tổ chức phi chính phủ (NGOs) ở châu Mỹ La-tinh trong đó có các tổ chức tham mưu là gì; hay cụ thể hơn,

tại Honduras có những tổ chức nào có những đặc điểm giống như một cơ quan tham mưu hay chưa?

- Các nguồn lực sẵn có cho các tổ chức chính sách công là gì?

Cuối cùng, trọng tâm của cuộc hội thảo, được bảo trợ bởi Sứ quán Hoa Kỳ tại Honduras, tập trung vào một bài tập "tâm nhìn" để xác định các vấn đề và các khoảng trống chính sách trong bối cảnh của Honduras mà có thể tạo động lực cho việc hình thành một nỗ lực nghiên cứu chính sách công.

Mục đích của việc tổ chức hội thảo về các cơ quan tham mưu ở Honduras gồm hai phần chính: thứ nhất là việc nhận thức được nhu cầu thành lập một học viện quốc gia có thể đưa ra những công trình nghiên cứu chất lượng cao về các vấn đề quốc gia và quốc tế, đặc biệt là các vấn đề liên quan đến chính sách đối ngoại.

Chưa hề có một học cơ quan nào đứng ra như một tổ chức độc lập đi đầu trong lĩnh vực này. Thứ hai, không một tổ chức nào có thể cung cấp sẵn một đội ngũ chuyên gia được công nhận về các vấn đề quốc gia và quốc tế mà những người dẫn dắt công luận quốc gia, chính phủ, Quốc hội, các đoàn ngoại giao nước ngoài và những người khác có thể trông cậy về mặt phân tích chính sách, dữ liệu, phát ngôn viên, và các sản phẩm và dịch vụ đặc trưng khác của một cơ quan tham mưu. Hệ quả của những nhu cầu đã xác định này là một buổi "khuấy động ý tưởng" đầy thú vị về việc các tổ chức chính sách công đóng vai trò gì trong đời sống chính trị; các tổ chức này phát triển như thế nào và tại sao như vậy; các vấn đề chính sách quốc gia được xác định và phân cấp ưu tiên ra sao; và cuối cùng, làm thế nào xác định được vai trò lãnh đạo để thực thi việc thành lập một tổ chức như vậy tại một nước đang phát triển.

BAN LÃNH ĐẠO VÀ CÁC THÀNH VIÊN

Xác định các thành phần tham gia một cuộc thảo luận quốc gia về việc thành lập một cơ quan tham mưu mới của đất nước - hoặc thay vào đó, củng cố các tổ chức chính sách công hiện tại - là một nhiệm vụ đầy thử thách vì nó sẽ định trước các quan điểm và vấn đề nổi bật. Trong trường hợp của Honduras, học viện ngoại giao của Bộ Ngoại giao Honduras đóng vai trò dẫn dắt trong quá trình xác định các tổ chức và cá nhân chủ yếu tham gia vào phiên họp lên kế hoạch. Đại diện các nhóm bao gồm các quan chức chính phủ, quan chức các trường quân sự, đài báo, các tổ chức phi chính phủ, các công ty tư vấn quốc tế, các tập đoàn kinh doanh và thương mại, trung tâm nghiên cứu luật của các trường đại học, và Trung tâm Nghiên cứu của Quốc hội. Các thành phần quan trọng tiềm năng khác chưa tham gia hội thảo, nhưng có thể đóng một vai trò quan trọng trong nỗ lực nói trên, bao gồm các đại diện quan trọng hơn của Đại học Quốc gia và các học viện khác, nghị sĩ Quốc hội hoặc các nhân viên của họ, một diện rộng hơn các tổ chức dân sự xã hội, các quan chức chính quyền cấp trung ương, thị trưởng và các đại diện chính quyền địa phương khác, cùng với một số cá nhân có chuyên môn sâu, kiến thức uyên bác trong lĩnh vực chính sách công.

Những nhóm này không chỉ tham dự vào việc nghiên cứu chính sách công, mà về tiềm năng họ còn có thể cung cấp vai trò lãnh đạo trí tuệ, hỗ trợ về tài chính, hoặc các nhân tố tổ chức trong những nỗ lực tương lai.

Nghịch lý là ở chỗ, đúng ra, cuộc đoi thoai quốc gia về việc thành lập một tổ chức mà dự tính sẽ có ảnh hưởng trên cả nước cần bao gồm một diện rộng các quan điểm, nhưng trong thực tế,

các cơ quan tham mưu lại thường được lập nên bởi một số người hoặc nhóm người với chương trình nghị sự cụ thể, với những mục tiêu hay yêu cầu chính sách xác định. Hiếm khi chúng được thành lập bởi những nhóm tổ chức hoặc nhóm người khác nhau với nhiệm vụ và chức năng khác biệt tập hợp lại với nhau một cách đồng thuận.

Các cơ quan tham mưu thường được hình thành do những sự kiện mang tính bước ngoặt trong lịch sử quốc gia hay các vấn đề chính sách quốc gia khẩn cấp đòi hỏi phải có những giải pháp chính sách tốt hơn, và chúng thường là sản phẩm trí tuệ của một cá nhân hay một nhóm nhỏ những người có tầm nhìn xa. Ví dụ như Hội đồng Chính sách đối ngoại, một trong những tổ chức chính sách công lâu đời nhất tại Hoa Kỳ, được thành lập năm 1921 bởi các doanh nghiệp, chủ nhà băng và các luật sư với ý định duy trì sự can dự của Hoa Kỳ với thế giới. Ý tưởng này xuất hiện ngay sau Đại chiến Thế giới thứ nhất, khi có nhiều tiếng nói trong giới chính sách Hoa Kỳ ủng hộ một quan điểm cách ly hơn về chính sách của Mỹ. Vào đầu những năm 1980, một số cơ quan tham mưu theo trường phái bảo thủ, ví dụ như Quỹ Heritage, được thành lập, đoạn tuyệt với hệ tư tưởng kế thừa các chính sách Kinh tế Xã hội Mới thời đó của Tổng thống Franklin Roosevelt. Tuy nhiên, ở Honduras ý tưởng lại là gieo hạt với nhiều nhóm và để cho lực lượng lãnh đạo tự nhiên nảy mầm trỗi dậy.

VAI TRÒ VÀ CƠ SỞ CỦA CÁC CƠ QUAN THAM MUU

Khi các thành phần tham gia có mặt tại cuộc họp ở Tegucigalpa, mục tiêu đầu tiên là phát

triển một nhận thức chung về "các cơ quan tham mưu" hay các trung tâm nghiên cứu chính sách công, và xem xét những chức năng, vai trò và hoạt động điển hình của các tổ chức như vậy. Những vấn đề về nhiệm vụ, trọng tâm, sự tự quản, quy mô, ngân sách, hệ tư tưởng và các đặc điểm khác nữa sẽ được đưa ra và thảo luận sử dụng các hình mẫu cơ quan tham mưu Hoa Kỳ làm cơ sở cho các phân tích và thảo luận theo nhóm nhỏ, và sau đó dựa trên hình mẫu các tổ chức Mỹ La-tinh. Các tổ chức của Hoa Kỳ bao gồm CSIS, Trung tâm Chính sách Quốc tế, Viện Brookings, Quỹ Heritage và Hội đồng Quan hệ Quốc tế. Các tổ chức Mỹ La-tinh bao gồm các nhóm như El Colegio de México, Quỹ Phát triển Kinh tế Xã hội của Salvadore (FUSADES), Trung tâm Nghiên cứu Nhà nước và Xã hội (CEDES) tại Argentina, Viện nghiên cứu Tự do và Dân chủ (ILD) ở Peru, và Quỹ Getulio Vargas ở Brazil.

Trong phạm vi vai trò và nhiệm vụ của các cơ quan tham mưu, nhóm tham dự hội thảo cũng sẽ thảo luận những lý do xuất hiện của các cơ quan tham mưu - một nhân tố quan trọng để hiểu được các tác nhân chính trị, xã hội, văn hóa và kinh tế cho việc thành lập những tổ chức như vậy. Những nghiên cứu so sánh về các cơ quan tham mưu của các chuyên gia hàng đầu trong lĩnh vực này sẽ tạo thuận lợi cho cuộc thảo luận bằng cách cung cấp một số yếu tố đầu vào thực tế về sự phát triển của các tổ chức nghiên cứu chính sách công trên toàn thế giới. Các nghiên cứu cũng cung cấp những hiểu biết thú đáo có giá trị giúp hiểu rõ làm thế nào các cơ cấu chính trị và tương tác chính sách của một nước lại được chuyển thành những tổ chức nghiên cứu chính sách công đặc thù của nước đó.

"KHU VỰC THỨ BA" VÀ CÁC CƠ QUAN THAM MUỐN Ở MỸ LA-TINH

Một trong những bước quan trọng tại cuộc hội thảo là xem xét sự xuất hiện của các trung tâm nghiên cứu chính sách công trong bối cảnh bùng nổ các tổ chức phi chính phủ (NGO) và các nhóm dân sự xã hội khác ở Mỹ La-tinh trong nhiều thập kỷ qua. Như nhiều học giả đã nhận xét, các nhóm thuộc "khu vực thứ ba" đang sinh trưởng này - không phải là khu vực hành chính công (nhà nước) hay khu vực tư nhân vì lợi nhuận (thị trường) - đã nổi lên từ những mối quan hệ ngày càng mờ nhạt giữa chính phủ, các thị trường và xã hội dân sự. Một số lượng ngày càng lớn các tài liệu về xã hội dân sự, dân chủ và các cơ cấu quyền lực đang biến đổi đã bắt đầu làm rõ các loại tổ chức dân sự xã hội khác nhau, quan hệ của những tổ chức này với cả nhà nước và các thị trường, và quyền lực ngày càng tăng mà họ sử dụng trong những cuộc tranh luận xã hội lớn ở Mỹ La-tinh cũng như ở những nơi khác trên thế giới.

Một tập hợp nhỏ của các NGO là các tổ chức tập trung vào tranh luận về chính sách, nghiên cứu chính sách công và ảnh hưởng, và trong một số trường hợp, hỗ trợ cho việc tác động tới những thay đổi về xã hội. Tại Mỹ La-tinh, các tổ chức này - ví dụ như Trung tâm Nghiên cứu Phát triển (CIDAC) và Trung tâm Nghiên cứu và Giảng dạy Kinh tế (CIDE) ở Mexico, Trung tâm Nghiên cứu Công cộng (CEP) ở Chile và Học viện Nghiên cứu Peru ở Peru - không chỉ đơn thuần tồn tại, chúng còn nhân rộng nhanh chóng trong vài thập kỷ qua, và trong một số trường hợp còn đang phát triển thịnh vượng nữa. Tuy nhiên, trừ một số ngoại lệ đáng lưu ý, người ta còn ít hiểu biết về các tổ chức này xét theo khía cạnh ít có những nghiên cứu dành cho

chúng. Mặc dù không có quy mô lớn và nổi tiếng như ở Hoa Kỳ và nhiều nước khác, các tổ chức nghiên cứu chính sách công ở Mỹ La-tinh đã thành công trong việc lôi cuốn những tài năng nghiên cứu và trí tuệ hàng đầu, và đóng vai trò quan trọng trong việc định hình các tranh luận về chính sách quốc gia.

BỐI CẢNH TẠI HONDURAS

Các thành viên tham dự hội thảo sau đó chuyển sang xem xét lịch sử và hiện trạng các tổ chức chính sách công ở Honduras. Việc phân loại các tổ chức ở Honduras được tiến hành theo hướng so sánh với mô hình các cơ quan tham mưu của Hoa Kỳ, xét trên phương diện họ có tham gia hay không vào các hoạt động nghiên cứu chính sách công độc lập, phi đảng phái. Hầu hết không khớp với các mô hình tại Hoa Kỳ, nhưng dựa trên những điều tra sâu hơn, Honduras có một lịch sử khá thú vị về một số tổ chức có chức năng hoạt động tương tự như các cơ quan tham mưu. Việc lên sơ đồ các tổ chức, xem xét chúng xuất hiện như thế nào, nguồn cấp vốn và các loại hình hoạt động của chúng ra sao, là yếu tố then chốt trong việc xác định các bước đi trong tương lai nhằm củng cố các tổ chức và hoạt động chính sách công.

Hầu hết các tổ chức này đã tiến hành các nghiên cứu cấp quốc gia về những vấn đề cụ thể, cũng như tổ chức các diễn đàn chính sách và các sự kiện khác. Tuy nhiên, có lẽ không một tổ chức nào trong số này - vì nhiều lý do khác nhau, bao gồm thiếu quyền sự tự quản, nguồn vốn hạn chế, tập trung vào khu vực doanh nghiệp, và thất bại trong việc gây ảnh hưởng đến chính sách - được coi là hình mẫu cơ quan tham mưu "cố điển". Tuy nhiên, mỗi tổ chức đều có năng lực chuyên môn quý báu để đóng góp vào một diện rộng các vấn đề chính sách liên quan, và

nhiều tổ chức đã sáng tạo đưa những hoạt động chính sách và nghiên cứu vào danh mục đầu tư của mình khi có nguồn tài chính phục vụ các hoạt động đó.

NGUỒN LỰC VÀ TÀI CHÍNH

Vấn đề kinh phí là nhân tố quyết định trong mọi cuộc tranh luận xây dựng một tổ chức. Nhiều vấn đề liên quan đến cơ chế cấp vốn đã được đưa ra thảo luận tại hội thảo, bao gồm qui phát triển ngoại giao, các quỹ khác, đóng góp của khu vực tư nhân, doanh thu từ việc bán các sản phẩm và dịch vụ, phí hội thảo. Bằng chứng cụ thể tại Mỹ La-tinh là các tổ chức cần phải đa dạng hóa nguồn kinh phí và tránh bị phụ thuộc vào bất kỳ nguồn nào. Khi một nguồn kinh phí duy nhất - trong nhiều trường hợp là viện trợ vốn nước ngoài - cạn kiệt hoặc thay đổi nhà tài trợ, các tổ chức chỉ còn lại rất ít hoặc không có nguồn vốn, và do vậy dần dần bị suy yếu, gây ra hậu quả phải đóng cửa hoặc cắt giảm ngân sách.

NHỮNG PHÁT HIỆN

Trọng tâm của hội thảo là vạch ra quá trình xác định các vấn đề chính sách cụ thể quan trọng với Honduras, phát hiện những thiếu sót trong chính sách, chỉ ra những cơ hội định hình chính sách và tác động đến một lịch trình thay đổi chính sách. Họ bàn luận xuyên suốt các vấn đề chính sách thiết yếu cùng việc chọn các thành viên thích hợp, cũng như vai trò của cơ quan tham mưu trong bối cảnh của Honduras.

Mặc dù các thành viên bày tỏ cảm nghĩ tích cực về kết quả của hội thảo, vấn đề đặt ra là cuối cùng Honduras sẽ tiến bộ ra sao trong việc nâng cao chất lượng và ảnh hưởng của các công trình nghiên cứu chính sách công của mình. Hội thảo cũng đạt được sự nhất trí liên quan đến các vấn đề chính sách ưu tiên hàng đầu với Honduras cũng như cơ hội hiện tại để tác động tới những chính sách này. Nhóm hội thảo cũng đồng ý thành lập một ban chỉ đạo có nhiệm vụ nhóm họp và soạn thảo một bản báo cáo khái niệm, chiến lược kêu gọi tài chính và kế hoạch hành động.

Cho đến nay, đã diễn ra hai cuộc họp dưới sự chủ tọa của học viện ngoại giao thuộc Bộ Ngoại giao. Nhưng kế hoạch thành lập một "trung tâm dữ liệu và nghiên cứu" thuộc học viện đó - cho dù hữu ích cho công tác chuyên môn hóa cơ quan Dịch vụ Ngoại giao Honduras- rốt cục vẫn không thỏa mãn yêu cầu về một tổ chức chuyên về chính sách, đáng tin cậy, phi đảng phái và tự chủ để tăng cường tranh luận chính sách công bên trong quốc gia. Động lực cho một cơ quan tham mưu độc lập ở Honduras - hay ở bất cứ một nước nào khác - không bị trói buộc trực tiếp bởi doanh nghiệp, chính phủ, quân đội hay các nhóm lợi ích đặc biệt khác, cuối cùng sẽ được quyết định bởi việc nhận thức được tính cấp thiết phải cải cách, bởi những giá trị lớn lao của tư duy độc lập trong các cuộc tranh luận chính sách công, và bởi một nhóm các nhà lãnh đạo và nhà hảo tâm với mong muốn định hình tương lai của đất nước thông qua các giải pháp chính sách vững chắc.

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73amy.htm> (tiếng Anh)

http://usembassy.state.gov/vietnam/wwwhta82_9.html (tiếng Việt)

CÁNH CỦA QUAY

"Think tanks provide a steady stream of experts to serve in incoming administrations and on congressional staffs," a function that is "critical in the American political system," says State Department Director of Policy and Planning Richard Haass. In addition, he says, "think tanks provide departing officials with institutional settings in which they can share insights gleaned from government service" and "remain engaged in pressing foreign policy debates."

Following is a list of some prominent Americans who have served both in government and in think tanks:

James Baker: Honorary Chairman of the James A. Baker III Institute for Public Policy at Rice University in Texas

Formerly: Secretary of State for the first Bush Administration (1989-1992), Secretary of the Treasury and Chairman of the President's Economic Policy Council (1985-1988).

C. Fred Bergsten: Director of the Institute for International Economics.

Formerly: Carnegie Endowment for International Peace (1981), Assistant Secretary of the Treasury for International Affairs (1977-1981), Senior Fellow at The Brookings Institution (1972-1976), Senior Director for International Economic Affairs at the National Security Council (1969-1971), and the Council on Foreign Relations (1967-1968).

John Bolton: Under Secretary of State for Arms

Control and International Security

Formerly: Vice President of the American Enterprise Institute, and Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (1989-1993).

Zbigniew Brzezinski: Counselor for the Center for Strategic and International Studies

Formerly: President Carter's National Security Adviser (1977-1981).

Paula Dobriansky: Undersecretary of State for Global Affairs

Formerly: Senior Vice President and Director of the Council on Foreign Relations Washington office, Associate Director of Policy and Programs at the U.S. Information Agency, Director of European and Soviet Affairs at the National Security Council.

Lee Feinstein: Senior Fellow for U.S. Foreign Policy and International Law at the Council on Foreign Relations

Formerly: Principal Deputy Director of the State Department Policy Planning Staff in the Clinton Administration.

Leslie Gelb: President of the Council on Foreign Relations

Formerly: Senior Associate of the Carnegie Endowment (1980-1981), Assistant Secretary of State for Political-Military Affairs (1977-1979), Senior Fellow at Brookings (1969-1973), Director

of Policy and Planning at the State Department (1967-1969).

Morton H. Halperin: Senior Fellow and Director of U.S. Foreign Policy and of the Center for Democracy and Free Markets at the Council on Foreign Relations

Formerly: Director of the State Department's Policy Planning Staff (1998-2001), Senior Vice President of the Century Foundation/Twentieth Century Fund (1997-1998), Special Assistant to the President and Senior Director for Democracy at the National Security Council (1994-1996), Senior Associate at the Carnegie Endowment (1992-1994), Senior Fellow at Brookings (1969-1973), Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (1967-1969).

Richard Holbrooke: Counselor at the Council on Foreign Relations

Formerly: Assistant Secretary of State for Europe (1994-1996), President Clinton's Special Envoy to Bosnia and Kosovo, President Carter's Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (1977-1981), Managing Editor of the Carnegie Endowment's quarterly journal *Foreign Policy* (1972-1976).

Kim Holmes: Assistant Secretary of State-designate for International Organization Affairs

Formerly: Vice President of The Heritage Foundation, Senior Fellow at the Fletcher School's Institute for Foreign Policy Analysis.

Martin Indyk: Director of the Brookings Institution's Saban Center for Middle East Policy

Formerly: Assistant Secretary of State for Near East Affairs (1997-2000).

James Kelly: Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs

Formerly: President of the Pacific Forum of the Center for Strategic and International Studies in Honolulu, President Reagan's Special Assistant for National Security Affairs and Senior Director for Asian Affairs at the National Security Council (1986-1989), Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (East Asia and Pacific).

Zalmay Khalilzad: President Bush's special envoy on Afghanistan and Special Assistant for Southwest Asia, Near East and North Africa for the National Security Council

Formerly: Director of the Strategy, Doctrine and Force Structure program for RAND's Project Air Force (1993-1999); Assistant Under Secretary of Defense for Policy and Planning (1991-1992), Senior Political Scientist at RAND (1991-1992), Special Advisor to the Under Secretary of State for Political Affairs on the Iran-Iraq war and the Soviet war in Afghanistan (1985-1989).

Henry Kissinger: Secretary of State (1973-1977) and Assistant to the President for National Security Affairs in the Nixon and Ford Administrations (1969-1975), Study Director for the Council on Foreign Relations' Nuclear Weapons and Foreign Policy program (1955-1956).

Lawerence Korb: Senior Fellow and Director of National Security Studies at the Council on Foreign Relations

Formerly: Assistant Secretary of Defense (1981-1985).

Jessica Matthews: President of the Carnegie Endowment for International Peace

Formerly: Senior Fellow at the Council on Foreign Relations and Director of the CFR's Washington program (1993-1997), Deputy Under Secretary of State for Global Affairs (1993), founding Vice President and Director of Research at the World Resources Institute (1982-1993), Director of the Office of Global Issues for the National Security Council (1977-1979).

Richard Perle: Resident Fellow at the American Enterprise Institute, Chairman of the Defense Department's Defense Policy Board

Formerly: Assistant Secretary of Defense for International Security Policy (1981-1987).

Peter Rodman: Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs

Formerly: Director of National Security Programs at the Nixon Center (1995-2001), Special Assistant to the President for National Security Affairs and National Security Council Counselor (1987-1990), Director of the State Department's Policy Planning Staff (1984-1986).

George Shultz: Thomas W. and Susan B. Ford Distinguished Fellow at the Hoover Institution

Formerly: Secretary of State in the Reagan Administration (1982-1989), Chairman of President Reagan's Economic Policy Advisory Board (1981-1982), Secretary of the Treasury (1972-1974), Nixon Administration's Secretary of Labor (1969-1970).

Richard Solomon: President of the U.S. Institute of Peace

Formerly: Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (1989-1992); Director of Policy and Planning at the State Department (1986-1989); senior staffer on the National Security Council (1971-1976).

Helmut Sonnenfeldt: Director of the Atlantic Council of the United States and guest scholar at Brookings

Formerly: Counselor at the State Department (1974-1977), Nixon Administration's National Security Council senior staffer (1969-1974).

Gene Sperling: Senior Fellow for Economic Policy and Director of the Center on Universal Education at the Council on Foreign Relations

Formerly: President Clinton's National Economic Adviser and head of the National Economic Council (1996-2000)

James Steinberg: Vice President and Director of Foreign Policy Studies, The Brookings Institution

Formerly: Clinton Administration Deputy National Security Adviser (1996-2000), Director of Policy and Planning at the State Department (1994-1996), senior analyst at RAND (1989-1993).

Strobe Talbott: President of The Brookings Institution

Formerly: Deputy Secretary of State in the Clinton Administration (1994-2001), Special Assistant to the President and Senior Director for Near East and South Asian Affairs on the National Security Council (1993-1995).

Toàn văn bài viết có trên Internet tại:

<http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpe/pj73fact.htm> (tiếng Anh)

TÓM TẮT VỀ CÁC CƠ QUAN THAM MUỐN

Khoảng 1.500 cơ quan tham mưu ở Hoa Kỳ "tham gia vào hàng loạt các hoạt động liên quan tới chính sách và có các loại hình tổ chức khác nhau", theo lời ông James G. McGann ở Viện Nghiên cứu Chính sách Đối ngoại.

Trang thông tin dưới đây mô tả sơ lược về 9 cơ quan tham mưu của Mỹ, được lựa chọn để đại diện cho các mô hình khác nhau, với ngân sách từ 3 triệu đến 30 triệu đô-la và có từ 35 tới 200 nhân viên.

American Enterprise Institute

(<http://www.aei.org>)

Mission: The American Enterprise Institute for Public Policy Research, founded in 1943, is dedicated to preserving and strengthening the foundations of freedom -- limited government, private enterprise, vital cultural and political institutions, and a strong foreign policy and national defense -- through scholarly research, open debate, and publications. AEI is strictly nonpartisan and takes no institutional positions on pending legislation or other policy questions.

Structure: A 24-member Board of Trustees, composed of leading business and financial executives, governs the Institute, and its research agenda and appointments are reviewed by a Council of Academic Advisers, a group of distinguished outside scholars. President Christopher C. DeMuth guides the Institute's daily operations. The Institute has about 50 resident scholars and fellows, and maintains a network of more than 100 adjunct scholars at American universities and policy institutes.

Funding: AEI is an independent, non-profit organization supported primarily by grants and contributions from foundations, corporations, and individuals. Its budget in 2000 was \$17 million.

The Carnegie Endowment for International Peace

(<http://www.ceip.org>)

Mission: The Carnegie Endowment for International Peace (CEIP), founded in 1910, is a private, non-profit organization dedicated to advancing coopera-

tion between nations and promoting active international engagement by the United States. Through research, publishing, convening, and, on occasion, creating new institutions and international networks, the Endowment's associates shape fresh policy approaches.

Structure: The Board of Trustees, composed of 23 leaders of American business and public life, governs the Endowment and directs its research initiatives. President Jessica T. Matthews oversees the Endowment's daily operations. The Washington Office supports a staff of 100, and nearly 40 Russian scholars work at the CEIP office in Moscow.

Funding: The Endowment has an annual budget of \$18.3 million. Most of its funding comes from contributions, rental income, and **publications**, including "Foreign Policy," one of the world's leading magazines of international politics and economics.

The Cato Institute

(<http://www.cato.org>)

Mission: The Cato Institute, founded in 1977 as a non-profit public policy research foundation, seeks to broaden the parameters of public policy debate to allow consideration of the traditional American principles of limited government, individual liberty, free markets, and peace. Toward that goal, the Institute strives to achieve greater involvement of the public in questions of policy and the proper role of government.

Structure: A Board of Directors, composed of 15 business professionals, governs the Institute, which

has approximately 90 full-time employees, 60 adjunct scholars, and 16 fellows, plus interns. President and founder Edward H. Crane oversees the Institute's daily operations.

Funding: In order to maintain its independence, the Cato Institute, which is a \$15 million a year operation, accepts no government funding or endowments. Contributors include individuals, corporations, and foundations. Other revenue is generated from the sale of publications and conference fees.

Center for Nonproliferation Studies

(<http://cns.miis.edu/>)

Mission: The Center for Nonproliferation Studies (CNS), established in 1989 by its current director, Dr. William Potter, strives to combat the spread of weapons of mass destruction (WMD) by training the next generation of non-proliferation specialists and disseminating timely information and analysis. CNS at the Monterey Institute of International Studies is the largest non-governmental organization in the United States devoted exclusively to research and training on non-proliferation issues.

Structure: CNS has a full-time staff of more than 65 specialists and over 65 graduate student research assistants located in offices in Monterey, California; Washington, D.C.; and Almaty, Kazakhstan. An International Advisory Board -- including U.S. and Russian legislators, former ambassadors, United Nations officials, renowned non-proliferation experts, and corporate executives -- meets twice a year to review CNS programs and activities. In addition, the Center has convened the Monterey Nonproliferation Strategy Group, an international panel of experts who meet periodically to develop policy recommendations.

Funding: CNS, with an annual budget of \$6.5 million, is a non-profit educational institution supported by donations from individuals, foundations and corporations. Three times a year, it publishes the journal *The Nonproliferation Review*.

Center for Strategic and International Studies

(<http://www.csis.org>)

Mission: For four decades, the Center for Strategic and International Studies (CSIS) has been dedicated to providing world leaders with strategic insights on -- and policy solutions to -- current and emerging global issues. CSIS helps to develop national and international public policy by generating strategic insights, convening strategic networks, crafting policy solutions, and developing today's and tomorrow's leaders.

Structure: CSIS is led by President and Chief Executive Officer John J. Hamre, a former deputy secretary of defense, and is guided by a Board of Trustees chaired by former Senator Sam Nunn and consisting of prominent individuals from both the public and private sectors. CSIS employs 190 researchers and support staff.

Funding: Contributions from corporations, foundations, and individuals constitute 85 percent of the revenues needed to meet CSIS's budget, which in 2001 was \$17.5 million. The remaining funds come from endowment income, government contracts, and publication sales.

The Council on Foreign Relations

(<http://www.cfr.org>)

Mission: Founded in 1921, the Council on Foreign Relations is a non-partisan membership organization, research center, and publisher. It is dedicated to increasing America's understanding of the world and contributing ideas to U.S. foreign policy. The Council accomplishes this mainly by promoting constructive debates and discussion, clarifying world issues, and by publishing *Foreign Affairs*, the leading journal on global issues.

Structure: The Council is governed by a 31-member Board of Directors. Leslie H. Gelb is the Chief Executive officer and president. It has a staff of approximately 200, including about 75 fellows. Its membership (approximately 4,000, chosen by a nomination process) is divided almost equally among New York, Washington, D.C., and the rest of the country.

Funding: The Council is an independent, tax exempt organization financed by member dues and gifts, foundation and individual grants, corporate contributions, and revenues from its own endowment. The total budget for its current fiscal year is \$29.6 million.

The Heritage Foundation

(<http://www.heritage.org>)

Mission: Founded in 1973, The Heritage Foundation is a research and educational institute whose mission is to formulate and promote conservative public policies based on the principles of free enterprise, limited government, individual freedom, traditional American values, and a strong national defense. The Foundation produces research and generates solutions consistent with its beliefs that are marketed to the Congress, the Executive Branch, the news media and others.

Structure: A 19-member Board of Trustees governs the work of 185 Heritage employees, including some 75 experts in a wide range of domestic and foreign policy issues. President Edwin J. Feulner oversees the Foundation's daily operations.

Funding: The Heritage Foundation, which has an annual budget of \$28.4 million, is supported by contributions from its members, including corporations and more than 200,000 individuals across the United States.

Hudson Institute

(<http://www.hudson.org/>)

Mission: The Hudson Institute, founded in 1961, produces independent, high-quality research and strives to compete boldly in the debate of policy ideas. Hudson works to counsel and guide policy change, applying its ideas whenever possible alongside other leaders in communities, business, non-profit organizations and governments alike. Its mission is to be America's premier source of applied research on enduring policy challenges.

Structure: In 1984, Hudson broadened its scope by securing a diverse, influential research staff. The Institute, which has a staff of 75, maintains its headquarters in Indianapolis, Indiana, while also operating an office in Washington, D.C. and satellite offices across the United States. Institute President Herbert I. London and two vice-presidents, one in Indianapolis and one in Washington, D.C., preside over the Institute, and its work is guided by a Board of Trustees.

Funding: Hudson Institute, with an annual budget of \$7 million, is a non-profit organization supported primarily by contributions from individuals, foundations, and corporations.

New America Foundation

(<http://www.newamerica.net/>)

Mission: The purpose of the New America Foundation, founded in January 1999, is to elevate new voices and ideas to the fore of the nation's public discourse. Relying on a venture capital approach, the Foundation invests in outstanding individuals and policy ideas that transcend the conventional political spectrum. New America sponsors a wide range of research, published writing, conferences, and events on the most important issues of the day.

Structure: The New America Foundation, which has a staff of 35, is an independent, non-partisan, non-profit public policy institute that was conceived through the collaborative work of a diverse and intergenerational group of public intellectuals, civic leaders, and business executive. New America's Board of Directors is chaired by James Fallows, and Ted Halstead is the organization's founding President and CEO.

Funding: The New America Foundation, with an annual budget of \$3 million, is supported primarily by grants and contributions from foundations, corporations, and individuals, and by the sale of its publications.

⦿ NGUỒN TÀI LIỆU BỔ SUNG

Vai trò của cơ quan tham mưu trong chính sách đối ngoại Mỹ: SÁCH THAM KHẢO

Xin lưu ý rằng Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ không chịu trách nhiệm về nội dung và sự tồn tại của những tài liệu liệt kê dưới đây, trách nhiệm này chỉ thuộc về những người cung cấp chúng.

Abelson, Donald E. AMERICAN THINK-TANKS AND THEIR ROLE IN US FOREIGN POLICY. New York: St. Martin's, 1996. 208p.

Abelson, Donald E. DO THINK TANKS MATTER?: ASSESSING THE IMPACT OF PUBLIC POLICY INSTITUTES. Montreal, Canada: McGill-Queen's University, 2002. 272p.
<http://www.mcup.mcgill.ca/book.php?bookid=407>

Allen, Mike. GLOBAL PEACE GETS A PUSH FROM NEW KROC INSTITUTE (*San Diego Business Journal*, vol. 22, no. 27, July 2, 2001, pp. 3-4)

Brown, Eugene; Snow, Donald M. PUZZLE PALACES AND FOGGY BOTTOM: U.S. FOREIGN AND DEFENSE POLICY-MAKING IN THE 1990S. New York: St. Martin's, 1994. 281p.

C-SPAN. WASHINGTON JOURNAL: SPECIAL ON THINK TANKS. Washington: C-SPAN, August 12-15, 2002.

Center for Defense Information. AMERICA'S DEFENSE MONITOR. Washington: Center for Defense Information, Weekly Television Program.
<http://www.cdi.org/adm/>

Congressional Quarterly. PUBLIC INTEREST PROFILES, 2001-2002. Washington: Congressional Quarterly, 2000. 912p.
<http://store.yahoo.com/cq-press/pubinprof20.html>

D'Agostino, Joseph A. CATO INSTITUTE (*Human Events*, vol. 58, no. 19, May 20, 2002, p. 14)

Deane, Claudia; Morin, Richard. THE IDEAS INDUSTRY (*The Washington Post*, Weekly Newspaper Column)
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/politics/fedpage/columns/ideasindustry/>

Delgado, Richard; Stefancic, Jean; Tushnet, Mark. NO MERCY: HOW CONSERVATIVE THINK TANKS AND FOUNDATIONS CHANGED AMERICA'S SOCIAL AGENDA. Philadelphia: Temple University, 1996. 208p.
http://www.temple.edu/tempress/titles/1316_reg.html

Garnett, Mark; Stone, Diane. THINK TANKS OF THE WORLD: GLOBAL PERSPECTIVES ON IDEAS, POLICY AND GOVERNANCE. New York: St. Martin's, 1998. 240p.

Higgott, Richard; Stone, Diane. THE LIMITS OF INFLUENCE: FOREIGN POLICY THINK TANKS IN BRITAIN AND THE USA (*Review of International Studies*, vol. 20, no. 1, January 1994, pp. 15-34)

Kitfield, James. CSIS EMBRACES OLD MISSION WITH NEW FACES (*National Journal*, vol. 32, no. 37, September 9, 2000, pp. 2807-2808)

McGann, James G.; Weaver, R. Kent, eds. THINK TANKS AND CIVIL SOCIETIES: CATALYSTS FOR IDEAS AND ACTION. New Brunswick, NJ: Transaction, 2002. 617p.
<http://www.amazon.com/exec/obidos/ISBN%3D0765800322/thePennsylvaniaG/102-2709650-8492141>

Newsom, David D. THE PUBLIC DIMENSION OF FOREIGN POLICY. Bloomington: Indiana University, 1996. 287p.
<http://www.indiana.edu/~iupress/books/0-253-32960-4.shtml>

Public Broadcasting Service. THINK TANK. Alexandria, VA: Public Broadcasting Service, Weekly Television Program.
http://www.pbs.org/thinktank/about_tt.html

Ricci, David M. THE TRANSFORMATION OF AMERICAN POLITICS: THE NEW WASHINGTON AND THE RISE OF THINK TANKS. New Haven, CT: Yale University, 1994. 310p.
<http://www.amazon.com/exec/obidos/ASIN/0300061234/qid=1029244665/sr=12-2/104-4756363-1511963>

Rich, Andrew; Weaver, R. Kent. THINK TANKS IN THE U.S. MEDIA (*The Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 5, no. 4, Fall 2000, pp. 81-103)
http://muse.jhu.edu/journals/harvard_international_journal_of_press_politics/toc/prp5.4.html

Robin, Ron. THE MAKING OF THE COLD WAR ENEMY: CULTURE AND POLITICS IN THE MILITARY-INTELLECTUAL COMPLEX. Princeton, NJ: Princeton University, 2001. 256p.
<http://pup.princeton.edu/titles/7079.html>

Smith, James A. THE IDEA BROKERS: THINK TANKS AND THE RISE OF THE NEW POLICY ELITE. New York: Free Press, 1993. 356p.
http://www.amazon.com/exec/obidos/ASIN/0029295556/ref=pd_bxgy_text_1/104-4756363-1511963

Vai trò của cơ quan tham mưu trong chính sách đối ngoại Mỹ: MỘT SỐ TRANG WEB

Có khoảng 1.500 cơ quan tham mưu ở Mỹ. Danh sách dưới đây chỉ gồm một số ít cơ quan, cho bạn một số ví dụ về các cơ quan tham mưu trong lĩnh vực chính sách đối ngoại của Mỹ. Để có được cái nhìn toàn diện hơn, hãy xem hai trang web cuối cùng, ở đó bạn sẽ có thêm nhiều địa chỉ liên kết tới các cơ quan tham mưu. Xin lưu ý rằng Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ không chịu trách nhiệm về nội dung và sự tồn tại của những tài liệu liệt kê dưới đây, trách nhiệm này chỉ thuộc về những người cung cấp chúng.

American Enterprise Institute
<http://www.aei.org/>

Aspen Institute
<http://www.aspeninst.org/>

Atlantic Council of the United States
<http://www.acus.org/>

Brookings Institution: Foreign Policy Studies
http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/fp_hp.htm

Carnegie Endowment for International Peace
<http://www.ceip.org/>

Cato Institute: Foreign Policy
<http://www.cato.org/foreignpolicy/index.html>

Center for Strategic and International Studies
<http://www.csis.org/>

Council on Foreign Relations
<http://www.cfr.org/>

Foreign Policy Research Institute
<http://www.fpri.org/>

Heritage Foundation
<http://www.heritage.org/>

Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Stanford University
<http://www-hoover.stanford.edu/>

Hudson Institute
<http://www.hudson.org/>

Institute for Defense Analyses
<http://www.ida.org/>

Institute for Foreign Policy Analysis
<http://www.ifpa.org/>

Institute for Multi-Track Diplomacy
<http://www.imtd.org/>

John F. Kennedy School of Government, Harvard University
<http://www.ksg.harvard.edu/kennedy.shtml>

National Defense University
<http://www.ndu.edu/>

New America Foundation
<http://www.newamerica.net/>

RAND: Foreign and Security Policy
http://www.rand.org/interpol_area/forsec/

Stimson Center
<http://www.stimson.org/>

U.S. Institute of Peace
<http://www.usip.org/>

Woodrow Wilson International Center for Scholars
<http://wwics.si.edu/>

Lehman Social Sciences Library, Columbia University
<http://www.columbia.edu/cu/lweb/indiv/lehman/guides/ttanks.html>

University of North Carolina
<http://www.ibiblio.org/ucis/Nonprofit.html>

Trung tâm Hoa Kỳ
Phòng Thông tin-Văn hóa, Đại sứ quán Hoa Kỳ

Tầng 1, Rose Garden Tower, 170 Ngọc Khánh, Hà Nội
Tel: (04) 3850-5000; Fax: (04) 3850-5048; Email: HanoiAC@state.gov
<http://vietnam.usembassy.gov>